

Zitting 1981–1982

17 347

**Goedkeuring van het op 12 februari 1981 te Brussel tot stand gekomen Protocol tot wijziging van het Internationaal Verdrag tot samenwerking in het belang van de veiligheid van de luchtvaart «EUROCONTROL» van 13 december 1960, met bijlagen, alsmede van de op 12 februari 1981 te Brussel tot stand gekomen Multilaterale Overeenkomst betreffende «en-route»-heffingen, met bijlagen**

Nr. 3

**MEMORIE VAN TOELICHTING<sup>1</sup>****I. Algemeen**

Een van de voornaamste doelstellingen van het Internationaal Verdrag tot samenwerking in het belang van de veiligheid van de luchtvaart «EUROCONTROL», ondertekend te Brussel, 13 december 1960 (Trb. 1961, 62, hierna te noemen «het Verdrag») was de leiding van het burgerluchtverkeer in het hogere luchtruim (boven de 20 000 à 25 000 voet) toe te vertrouwen aan een internationaal agentschap. De uitoefening van de verkeersleiding in het lagere luchtruim van de lid-staten van EUROCONTROL bleef de verantwoordelijkheid van de nationale verkeersleidingsautoriteiten en viel derhalve buiten de opzet van het Verdrag.

De beoogde horizontale scheiding van het luchtruim was gebaseerd op verschillen in vluchtuitvoering tussen straalvliegtuigen en schroefvliegtuigen en de daaruit voortvloeiende verschillen in methoden en vormen van luchtverkeersleiding. De aldus voorziene internationalisering van het hogere luchtruim en van de gemeenschappelijke uitoefening van de verkeersleiding in dat gebied werd nodig geacht wegens de hoge snelheden van het straalverkeer, dat bovendien zo lang mogelijk op grote hoogte moet kunnen blijven om een economische exploitatie mogelijk te kunnen maken.

De ontwikkelingen in de luchtvaart leidden er echter toe, dat het schroefvliegtuig allengs uit het commerciële luchtverkeer werd verdrongen door het straalvliegtuig. Thans wordt het straalvliegtuig ook op de korte afstanden ingezet, waarbij zowel lagere als hogere luchtruim wordt gebruikt. Het thans in alle lagen van het luchtruim opererende straalverkeer is een alledaags gebeuren. Daarbij is in het hogere luchtruim geen bijzondere apparatuur of kwalificatie vereist.

Het gevolg van deze ontwikkelingen is, dat hiermee ook het luchtverkeerspatroon, zoals dat in de jaren zestig bestond, drastisch is gewijzigd. Hierdoor is de scheiding in een hoger en een lager luchtruim niet meer te verdedigen.

De homogeniteit van het huidige luchtverkeer maakt dat de scheiding in hoger en lager luchtruim, met afzonderlijke verkeersleidingsautoriteiten niet langer functioneel is. De scheiding is kunstmatig geworden. In de loop der jaren is dan ook gebleken, dat het Verdrag niet meer beantwoordde aan de vereisten en geen gelijke voet kon houden met de technische

<sup>1</sup> De Tractatenbladen 1981, nrs. 181 en 182, liggen op de bibliotheek ter inzage.

ontwikkelingen. Daarnaast is het als gevolg van de houding van enkele lid-staten niet mogelijk gebleken het Verdrag integraal toe te passen, waardoor één van de voornaamste doelstellingen niet gerealiseerd kon worden. In plaats van een groot overkoepelend (hoger) luchtruim boven de afzonderlijke nationale (lagere) luchtruimen zijn de nationale luchtruimen nu in tweeën gesplitst, ten gevolge waarvan de nationale luchtruimen ondanks het Verdrag zijn blijven bestaan. Hierdoor kan een efficiënte afhandeling van het luchtverkeer ernstig worden belemmerd. Dit geldt met name voor een luchtruim dat grotendeels stijgend en dalend verkeer te zien geeft, zoals dat van Nederland, waarin 70% van het totale luchtverkeer naar of van Schiphol gaat. Het behoeft geen betoog dat de begeleiding tijdens de daal- of stijgvlucht doelmatiger door één verkeersleiding geschiedt dan door twee. Bij de coördinatie en overdracht ontstaan immers moeilijkheden met als gevolg een onderbreking in het vluchtprofiel. Deze onderbrekingen vereisen een reservering van luchtruim rond het scheidingsvlak (tussen hoger en lager luchtruim), hetgeen weer leidt tot een onnodige vermindering van de capaciteit van het luchtruim en/of verhoging van het brandstofgebruik.

Het is de unanieme opvatting van de lid-staten van EUROCONTROL (België, de Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk, Ierland, Luxemburg, Nederland en het Verenigd Koninkrijk), dat de wijze waarop EUROCONTROL haar taken op grond van de in het Verdrag gestelde conceptie moet vervullen niet voldoet aan de eisen van doelmatigheid die aan de verkeersleiding worden gesteld. Het zich wijzigende verkeerspatroon en de uiteenlopende behoeften van de luchtruimgebruikers maken het noodzakelijk de verkeersleidingsdiensten binnen het luchtruim als geheel te plannen en te exploiteren, in nauwe samenwerking met de op de luchthavens verleende diensten. In dit verband dient steeds meer rekening te worden gehouden met de factor geluid en andere invloeden van de luchtvaart op het milieu. De verantwoordelijkheid voor de oplossing van allerlei mogelijke belangenconflicten, onder andere tussen burger- en militaire luchtvaart in sommige landen, kan alleen doeltreffend worden uitgeoefend wanneer het luchtruim niet verdeeld wordt. Een aantal lid-staten van EUROCONTROL wenst echter niet het beheer van het gehele luchtruim aan een internationale organisatie op te dragen, omdat de raakpunten met onderwerpen die tot de zuiver nationale verantwoordelijkheid zouden behoren, te talrijk zijn. Bovendien zou, gezien het Europees bezoldigingsniveau binnen de organisatie EUROCONTROL, een dergelijke stap leiden tot een nauwelijks te verantwoorden verhoging van de heffingen voor de luchtvaart.

In het licht van deze ontwikkelingen zijn de lid-staten gezamenlijk tot de conclusie gekomen dat aanpassing van het Verdrag aan de gewijzigde omstandigheden gewenst is. De aanpassing diende vóór 1 maart 1981 gereed te zijn, aangezien enkele lid-staten het Verdrag in zijn versie van 1960 niet langer wensten te continueren en opzegging van het Verdrag slechts tot genoemde datum mogelijk was. Het Verdrag zou immers ingevolge artikel 39, tweede lid, ervan automatisch voor een periode van vijf jaar verlengd worden, tenzij het niet door één of meer lid-staten twee jaar voor het einde van zijn initiële looptijd van 20 jaar (het trad op 1 maart 1963 in werking) zou zijn opgezegd.

Onder Nederlands voorzitterschap is enkele jaren geleden de grondslag gelegd voor het afwenden van het gevaar van opzegging en is het voortbestaan van de belangrijke samenwerking op andere punten dan de feitelijke uitoefening van de verkeersleiding veilig gesteld. Tijdens het langdurige en uitvoerige overleg tussen de lid-staten heeft de Nederlandse delegatie zich voortdurend ingespannen om voor EUROCONTROL een daadwerkelijke en zinvolle functie te behouden ter behartiging van het gemeenschappelijke belang van de lid-staten. Deze inspanningen zijn in zoverre beloond, dat de lid-staten die aanvankelijk het voornemen hadden het Verdrag op te zeggen, hiervan hebben afgezien. Het thans voorliggende, op 12 februari 1981 te Brussel tot stand gekomen Protocol tot wijziging van het Internatio-

naal Verdrag tot samenwerking in het belang van de veiligheid van de luchtvaart «EUROCONTROL» van 13 december 1960 (hierna te noemen «het Protocol») belichaamt het moeizaam tot stand gekomen compromis tussen de wens om EUROCONTROL te doen voortbestaan en de houding van enkele lid-staten, die het Verdrag in zijn versie van 1960 niet wensten te continueren.

Bij de wijziging van het Verdrag is van de gelegenheid gebruik gemaakt om het heffingensysteem in één multilaterale overeenkomst te regelen. Hiervoor wordt verwezen naar hoofdstuk III van deze memorie.

## **II. Het Protocol**

### *1. Uitgangspunten*

Aanvankelijk is onderzocht hoe de grondbeginselen van het Verdrag sedert 1963 zijn toegepast. Vervolgens werd overwogen hoe deze beginselen gewijzigd zouden moeten worden om EUROCONTROL aan te passen met het oog op een tweede, tot het jaar 2003 lopend, tijdvak van twintig jaar. Hierbij kwamen de volgende bevindingen naar voren.

De doelmatige organisatie van de luchtverkeersdiensten in Europa dient gezien te worden in een ruimer geografisch kader dan dat van de huidige lid-staten van EUROCONTROL. Het is dan ook wenselijk het lidmaatschap van EUROCONTROL uit te breiden met andere Europese staten, met inachtneming van de NAVO-verplichtingen van een aantal van de huidige lid-staten van EUROCONTROL. Daarnaast heeft de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) de laatste jaren een aanzienlijk grotere activiteit in Europa ontwikkeld en is het van wezenlijk belang, dat met de uitbreiding van EUROCONTROL beide organisaties elkaar blijven aanvullen in plaats van met elkaar te wedijveren. Met het oog op de doelmatige organisatie hierop is de wijziging tevens benut om het mogelijk te maken dat niet-lid-staten door middel van bilaterale overeenkomsten tussen die staten en EUROCONTROL aan bepaalde activiteiten kunnen deelnemen zonder de verplichting tot de organisatie toe te treden.

Tevens biedt het Protocol, uitdrukkelijker dan tot nu toe, EUROCONTROL de gelegenheid haar installaties en deskundigheid ter beschikking te stellen van niet-lid-staten.

De techniek vordert zo snel, dat de evolutie van de luchtverkeersdiensten, zowel op het stuk van de basisbeginselen als wat betreft de ontwikkelingen van nieuw materiaal en werkwijzen, moeilijk voor meer dan enkele jaren te voorspellen valt. Het is dan ook van wezenlijk belang dat, ook al vereist de planning van het toekomstige luchtverkeerssysteem in Europa een nauwe coördinatie, een maximale flexibiliteit behouden blijft.

### *2. De voornaamste wijzigingen*

a. De verantwoordelijkheden van EUROCONTROL voor de planning van de luchtverkeersdiensten worden tot het gehele luchtruim uitgebreid. EUROCONTROL krijgt hierdoor als hoofdtaak het luchtverkeersleidingssysteem in de lid-staten, overeenkomstig een gemeenschappelijk, de burgerlijke en militaire eisen in aanmerking nemend uitgangspunt, zodanig te ontwikkelen, dat op middellange en lange termijn een doeltreffende coördinatie van de nationale plannen plaatsvindt. Ter ondersteuning van deze taak wordt EUROCONTROL belast met het tot stand brengen van een gecoördineerd onderzoek- en ontwikkelingsprogramma en de formulering van gemeenschappelijke beleidslijnen voor de opleiding van verkeersleiders en technici. Hierbij zal EUROCONTROL gebruik maken van de bestaande faciliteiten van haar proefcentrum Brétigny en haar opleidingsinstituut in Luxemburg. Overleg met de gebruikers wordt een bestanddeel van het gehele planning- en coördinatieproces.

b. Het lopende programma voor de gemeenschappelijke financiering van de uitgaven voor de operationele installaties in de lid-staten zal geleidelijk worden beëindigd.

c. De verzorging van de luchtverkeersdiensten wordt formeel een verantwoordelijkheid van de lid-staten. Deze zullen evenwel, afzonderlijk of gezamenlijk, EUROCONTROL kunnen opdragen de luchtverkeersdiensten namens hen te verzorgen en te exploiteren.

Het EUROCONTROL-centrum voor de verkeersleiding in het hogere luchtruim bij Maastricht blijft voor de uitoefening van zijn huidige taak het eigendom en de verantwoordelijkheid van EUROCONTROL in afwachting van een later besluit inzake de toekomstige regeling voor dit Centrum. Dit besluit zal worden genomen wanneer het lopende door EUROCONTROL verrichte onderzoek naar de mogelijkheid om in het Centrum de algemene verkeersleiding voor het hogere zowel als het lagere luchtruim boven België, Nederland, Luxemburg en het noordelijk deel van de Bondsrepubliek Duitsland te concentreren, gereed is. De bestaande EUROCONTROL-centra bij Karlsruhe en Shannon worden als nationale centra door de Bondsrepubliek respectievelijk Ierland, in eigendom overgenomen en geëxploiteerd.

d. Voorts zal EUROCONTROL een sleutelpositie innemen bij de ontwikkeling en exploitatie van een Europees systeem voor de regeling van de luchtverkeersstromen, in samenwerking met de ICAO.

e. Het EUROCONTROL-systeem van de inning van «en-route»-heffingen zal blijven bestaan en wel thans als een uitdrukkelijk in het Protocol neergelegde taak van EUROCONTROL. De desbetreffende overeenkomst komt in hoofdstuk III van deze memorie verder ter sprake.

### 3. De artikelen

#### Artikelen II en III

In artikel III is de nieuwe aangepaste taakstelling van de Organisatie geformuleerd waarover hierboven reeds een en ander is gezegd. Deze taakstelling is gebaseerd op de in artikel II opgenomen doeleinden met betrekking tot de samenwerking tussen de lid-staten ter bevordering van de luchtverkeersbeveiliging.

#### Artikel V

Bij de samenstelling van de Permanente Commissie wordt de mogelijkheid geopend van deelneming door vertegenwoordigers van niet-lid-staten, die participeren in bepaalde activiteiten van de Organisatie.

#### Artikel VII

De besluitvormingsprocedures in de Permanente Commissie zijn vereenvoudigd in verband met de gewijzigde taak van het Agentschap.

#### Artikel VIII

De methode voor stemweging is in beginsel dezelfde als onder het Verdrag; het aantal stemmen is namelijk gerelateerd aan de financiële bijdrage. De vaststelling van de bijdrage is echter niet langer enkel gebaseerd op het bruto nationale produkt van de lid-staten, doch mede op de hoogte van de grondslag van de «en-route»-heffingen, dat wil zeggen de kosten van de verleende verkeersleidingsdiensten in de lid-staten. Tevens is de bijdrage per lid-staat gelimiteerd tot 30% van het totaal van de bijdragen.

In deze artikelen zijn opgenomen de reeds in het Verdrag genoemde vrijstellingen alsmede op enkele punten een nieuwe voorziening. Met name zijn nieuw toegevoegd artikel 18, artikel 22, leden 2, 3, 5c en 7, artikel 23 en artikel 24 (zie de artikelen XVI, XVIII, XIX en XX). Voorts is een wijziging aangebracht in artikel 26 (zie artikel XXI). Naar aanleiding van het gestelde in artikel 22, lid 2, zal nog een briefwisseling tussen Nederland en EUROCONTROL plaatshebben met betrekking tot de aan het personeel bij het verkeersleidingscentrum Maastricht te verlenen vrijstellingen.

#### Artikelen XXXI t/m XLIII

De artikelen XXXI t/m XXXIX bevatten wijzigingen in de slotbepalingen van het Verdrag en enkele ten gevolge van de wijziging noodzakelijke andere regelingen. In de artikelen XL t/m XLIII zijn de slotbepalingen van het Protocol zelf opgenomen.

De wijzigingen in de slotbepalingen van het Verdrag zijn nodig aangezien het Verdrag en het Protocol na de inwerkingtreding van het Protocol niet als twee losse instrumenten naast elkaar zullen bestaan. Bij de inwerkingtreding van het Protocol worden de bepalingen van Protocol en Verdrag als het ware samengesmolten en blijft er nog maar één juridisch instrument over, nl. het «Internationaal Verdrag tot samenwerking in het belang van de veiligheid van de luchtvaart (EUROCONTROL), in 1981 te Brussel gewijzigd» (zie artikel XLII).

De oude slotbepalingen van het Verdrag zijn door de artikelen XXXI en XXXIII van het Protocol zo gewijzigd dat ze dienst kunnen doen voor deze nieuwe situatie.

Aangezien de artikelen 40 en 42 van het Verdrag over respectievelijk bekrachtiging en registratie van het Verdrag in de versie van 1960 in de nieuwe situatie geen functie meer hebben, zijn ze geschrapt (zie de artikelen XXXII en XXXIV). De aan het Protocol toegevoegde Bijlagen 1 en 2, houdende de statuten van het Agentschap en de «Vluchtinlichtingengebieden», zijn herzieningen van de Bijlagen I en II van het Verdrag (zie de artikelen XXXIV en XXXVI).

In artikel XXXVII is het Protocol van ondertekening, dat bij het Verdrag was gevoegd, afgeschaft aangezien het uitsluitend betrekking had op het Verdrag in de versie van 1960.

De wijzigingen die in artikel XXXVIII zijn aangebracht in de twee genoemde Protocollen van respectievelijk 1970 en 1978, die beide betrekking hebben op het interne belastingsysteem van EUROCONTROL (respectievelijk Trb. 1972, 101 en 1981, 15), handelen uitsluitend over de verwijzingen in de Protocollen naar het Verdrag. Thans wordt verwezen naar het Verdrag zoals gewijzigd en is de verwijzing naar concrete artikelen aan de nieuwe nummering ervan aangepast.

In Bijlage 3 bij het Protocol, genoemd in artikel XXIX, zijn enkele regelingen getroffen voor de overgang van EUROCONTROL naar haar nieuwe structuur en werkwijze. De regelingen hebben betrekking op de verkeersleidingscentra Maastricht, Karlsruhe en Shannon en op lopende betalingen en de begroting (zie hierna de toelichting op de Bijlagen).

In de slotbepalingen van het Protocol zelf zijn over het algemeen gebruikelijke regelingen ter zake van het partij worden opgenomen. Gezien hun bijzondere karakter dienen enkele regelingen evenwel nog een nadere toelichting.

De staten die partij bij het Protocol kunnen worden zijn impliciet in artikel XL aangegeven, nl. de huidige lid-staten van EUROCONTROL en Portugal. Deze laatste staat was uitgenodigd deel te nemen aan de Diplomatieke Conferentie. Portugal is geen partij bij het Verdrag, maar wordt ingevolge het vijfde lid van artikel XL door bekrachtiging van alleen het Protocol partij bij het Verdrag zoals gewijzigd.



In artikel XLI is voor de huidige lid-staten van EUROCONTROL een onverbreekelijke band gecreëerd tussen het Protocol en de Multilaterale Overeenkomst betreffende «en-route»-heffingen (zie hoofdstuk III van deze memorie). Bekrachtiging van het Protocol geldt tevens als bekrachtiging van deze overeenkomst.

Het Protocol treedt in werking wanneer het bekrachtigd is door alle huidige lid-staten van EUROCONTROL (artikel XL, derde lid). Indien hieraan vóór 1 maart 1983 is voldaan, treedt het Protocol op die datum in werking. Op genoemde datum loopt de initiële periode waarvoor het Verdrag was gesloten af en wordt het Verdrag automatisch verlengd, overeenkomstig het bepaalde in artikel 39, tweede lid, van het Verdrag. Voor het geval nog niet alle lid-staten het Protocol voor die datum hebben bekrachtigd, is een aanvullende inwerkingtredingsregeling opgenomen. Het Verdrag zal dan voortduren tot op de datum van inwerkingtreding van het Protocol.

Ook voor toekomstige lid-staten van EUROCONTROL is een onverbreekelijke band met de «en-route»-heffingen-Overeenkomst gelegd. Indien een staat n.l. lid van EUROCONTROL wordt door middel van toetreding tot het Verdrag zoals gewijzigd, dient hij ingevolge het bepaalde van artikel 36, eerste lid, onder b ervan (zie artikel XXXIII van het Protocol) eveneens tot de Overeenkomst toe te treden.

Bij het Protocol zijn 3 bijlagen opgenomen, waarover het volgende kan worden opgemerkt.

### **Bijlage 1**

De statuten van het Agentschap, opgericht bij artikel 1 van het Verdrag zoals gewijzigd (zie artikel II onder 2 van het Protocol) zijn opnieuw gereedgeerd met het oog op een soepele aanpassing aan het Protocol, waarbij geen fundamentele vernieuwingen zijn aangebracht. Ten aanzien van het gemeenschappelijke systeem van «en-route»-heffingen zijn de taken geregeld voor de uitgebreide Commissie en het uitgebreide Comité (zie artikel 3 en 5 van de Overeenkomst).

### **Bijlage 2**

Deze bijlage, die de bijlage 2 van het Verdrag vervangt, bevat de opgave van de vluchtinlichtingengebieden waarin het Verdrag zoals gewijzigd van toepassing is.

### **Bijlage 3**

Als gevolg van het vervallen van de uitvoerende verkeersleidingsbevoegdheid van het Agentschap zijn een aantal overgangsmaatregelen op operationeel en financieel gebied noodzakelijk. Ten aanzien van het verkeersleidingscentrum Maastricht en de bestaande verkeersleidingsfaciliteiten van EUROCONTROL in de Bondsrepubliek Duitsland en in Ierland moge worden verwezen naar hetgeen daaromtrent hierboven reeds werd vermeld.

## **III. De Multilaterale Overeenkomst**

### *1. Voorgeschiedenis en de wijzigingen*

Naast het Protocol tot wijziging van het EUROCONTROL-Verdrag is op 12 februari 1981 ook de hierboven reeds enige malen ter sprake gekomen Multilaterale Overeenkomst betreffende «en-route»-heffingen ondertekend (hierna te noemen «de Overeenkomst»). De Overeenkomst dient ter vervanging van de op 8 september 1970 door de lid-staten van EUROCONTROL ondertekende Multilaterale Overeenkomst (Trb. 1971, 39). De Overeenkomst van 1970 beoogde tot een gezamenlijk beleid te komen met

betrekking tot de invoering van heffingen wegens het gebruik van installaties en diensten voor het «en-route»-verkeer, te weten al het luchtverkeer met uitzondering van dat verkeer dat zich bevindt binnen een straal van 20 km rond een luchthaven, waarvan wordt opgestegen dan wel waarop geland wordt.

Bij de Overeenkomst van 1970 zijn alleen EUROCONTROL-lid-staten partij omdat toetreding aan hen is voorbehouden (artikel 6).

Ter uitvoering van de Overeenkomst van 1970 zijn 7 bilaterale overeenkomsten gesloten. Zo is op 8 september 1970 tussen het Koninkrijk der Nederlanden en EUROCONTROL een Bilaterale Overeenkomst gesloten (Trb. 1971, 40 en 153), waarbij EUROCONTROL werd opgedragen om namens het Koninkrijk de vastgestelde heffingen bij de gebruikers te innen. De Wet van 8 december 1971, Stb. 719, houdende inning van vergoedingen voor het gebruik van het luchtruim en gewijzigd bij de Wet van 23 maart 1974, Stb. 221, geeft uitvoering aan deze overeenkomsten.

Toen bleek dat Oostenrijk, Portugal, Spanje en Zwitserland gebruik wensten te maken van de diensten van EUROCONTROL met betrekking tot de inning van heffingen in hun luchtruim zonder evenwel lid te worden van EUROCONTROL, is door de Permanente Commissie van EUROCONTROL toestemming gegeven om ook met deze staten bilaterale overeenkomsten aan te gaan. Daar zij geen partij konden worden bij de Overeenkomst van 1970 hadden zij ten aanzien van het beleid slechts een adviserende stem.

Ter vervanging van de Overeenkomst van 1970 en de hierop gebaseerde elf bilaterale overeenkomsten met EUROCONTROL is thans de nieuwe Overeenkomst tot stand gekomen. Deze werd noodzakelijk geacht in verband met wijziging van het Verdrag, waardoor de taken van EUROCONTROL zijn uitgebreid, met het innen van heffingen (artikel 2 lid 1 (1) van het Protocol). Daarnaast is één Overeenkomst uiteraard overzichtelijker dan het huidige systeem van één multilaterale en elf bilaterale overeenkomsten. Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt tegemoet te komen aan de wens van Oostenrijk, Portugal, Spanje en Zwitserland om aan het heffingensysteem te kunnen deelnemen als volwaardige partners met gelijke rechten en plichten ook ten aanzien van het beleid.

Gedurende de afgelopen jaren is een zorgelijke situatie ontstaan in verband met de invordering van niet betaalde heffingen. De belangrijkste oorzaak van de genoemde moeilijkheden is, dat er onduidelijkheid bestaat met betrekking tot de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen, die in de ene staat tegen een in een andere staat gevestigde debiteur zijn gewezen inzake heffingen, verschuldigd voor het gebruik van het luchtruim. Bij verzoeken tot tenuitvoerlegging van beslissingen van de Handelsrechtbank te Brussel, waar de desbetreffende vorderingen door EUROCONTROL plegen te worden aanhangig gemaakt, in andere landen zoals de Bondsrepubliek Duitsland, is EUROCONTROL herhaaldelijk op juridische belemmeringen gestuit. Een beroep op het Verdrag van Brussel van 1968 betreffende de rechterlijke bevoegdheid en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (Trb. 101) kon hierbij geen uitkomst bieden. Door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen is namelijk uitgemaakt, dat dit Verdrag niet van toepassing is op een beslissing in een geschil tussen een overheidsinstantie en een particulier, wanneer de overheidsinstantie krachtens overheidsbevoegdheid heeft gehandeld (Zaken 29/76, LTV/EUROCONTROL en 9 en 10/77, Bavaria en Germania/Eurocontrol, zie Nederlandse Jurisprudentie 1977, 611).

Een oplossing voor dit probleem, welke zou bestaan uit een aanvullend Protocol bij het Verdrag van Brussel van 1968, lag niet binnen bereik. Dit stuitte namelijk reeds hierop af dat niet alle staten die bij de Overeenkomst van 1970 zijn aangesloten, lid zijn van de Europese Gemeenschappen. Het verdiende derhalve de voorkeur in de Overeenkomst een eigen regeling op te nemen. Hierbij moest rekening worden gehouden met het feit dat de rechtsmacht tot het oordelen over vorderingen inzake EUROCONTROL-heffingen in sommige lid-staten aan de rechterlijke macht, doch in andere aan administratieve autoriteiten is opgedragen.

In de Overeenkomst is een aantal bepalingen – in het bijzonder de artikelen 8 tot en met 19 – opgenomen die middelen bieden om de invordering op meer adequate wijze te verzekeren.

De regeling komt in het kort hierop neer, dat van de persoon die de heffing verschuldigd is (zie de artikelen 9 en 10) bij wanbetaling in rechte nakoming kan worden gevorderd (artikel 11). In artikel 13 wordt een uitputtende opsomming gegeven van de overeenkomstsluitende staten, waar de zaak door EUROCONTROL aanhangig kan worden gemaakt.

De door de bevoegde autoriteit gegeven beslissing komt vervolgens in de overige overeenkomstsluitende staten voor erkenning en tenuitvoerlegging in aanmerking (artikel 15), tenzij op een weigeringsgrond een beroep kan worden gedaan (artikel 16). In de artikelen 17 tot en met 19 zijn enige voorschriften met betrekking tot de procedure van tenuitvoerlegging opgenomen.

## 2. De artikelen

### Artikelen 1, 2 en 4

Zoals hierboven reeds is uiteengezet, wordt de Permanente Commissie en het Bestuurs Comité van EUROCONTROL voor wat betreft de «en-route»-heffingen uitgebreid met vertegenwoordigers van de overeenkomstsluitende staten, die geen lid zijn van EUROCONTROL.

### Artikelen 3 en 5

Hierin worden de taken van de uitgebreide Commissie en het uitgebreide Comité geregeld ten aanzien van het gemeenschappelijk systeem van «en-route»-heffingen. Deze zijn wat inhoud betreft niet gewijzigd ten opzichte van de huidige taken.

### Artikel 6

Dit artikel regelt de besluitvorming. Daar de heffingendienst deel uitmaakt van de Organisatie, hebben de lid-staten ten aanzien van de middelen voor de uitvoering van de heffingendienst een bijzondere verantwoordelijkheid. Derhalve is met betrekking tot besluiten als bedoeld in artikel 3, tweede lid, onder i en j, bepaald, dat deze genomen moeten worden bij meerderheid van twee derde van de uitgebrachte stemmen, met dien verstande dat deze stemmen de gewogen meerderheid van de lid-staten moeten omvatten.

### Artikel 7

Als basis voor artikel 8 wordt hier de verplichting van EUROCONTROL neergelegd tot het vaststellen van de verschuldigde heffingen.

### Artikel 8

Zie artikel 2, eerste lid, onder (1) van het gewijzigde Verdrag, waarin de bevoegdheid tot het vaststellen en innen van de «en-route»-heffingen is vastgelegd. In artikel 8 wordt aan de in artikel 9 bedoelde persoon de verplichting opgelegd om de nationale heffingen die voor een vlucht verschuldigd zijn, als één enkele internationale heffing aan EUROCONTROL te betalen.

### Artikelen 9 en 10

Van een definitie van «exploitant» is afgezien, aangezien dit begrip in verschillende, in het kader van de ICAO tot stand gekomen, verdragen waarbij de overeenkomstsluitende staten zijn aangesloten, is gedefinieerd.



Wanneer niettemin in een bepaald geval de identiteit van de exploitant niet kan worden vastgesteld, geldt ingevolge artikel 10 een vermoeden dat de eigenaar van het luchtvaartuig de exploitant is. Hij kan evenwel aantonen dat een andere persoon de exploitant was, bij voorbeeld door aannemelijk te maken dat het luchtvaartuig op grond van een «lease»-overeenkomst op het tijdstip van de vlucht door een ander werd geëxploiteerd. De Wet van 8 december 1971, Stb. 719, inzake de inning van vergoedingen voor het gebruik van het luchtruim, zal naar aanleiding van dit artikel moeten worden aangepast (zie het daartoe strekkende wetsontwerp dat gelijktijdig met het onderhavige wetsontwerp is ingediend).

#### Artikel 11

De betekenis van deze bepaling is dat zij EUROCONTROL de bevoegdheid geeft om van wanbetalers nakoming in rechte te vorderen.

Na de inwerkingtreding van het Verdrag en de Overeenkomst zal een debiteur zich ten overstaan van de rechterlijke of administratieve autoriteiten er derhalve niet op kunnen beroepen dat de vordering niet-ontvankelijk moet worden verklaard omdat aan EUROCONTROL als internationale publiekrechtelijke organisatie ter zake van de nationale heffingen geen vorderingsrecht zou toekomen.

#### Artikel 12

EUROCONTROL kan, indien dit in de gegeven omstandigheden of gezien de bijzondere situatie in de desbetreffende staat wenselijk is, een overeenkomstsluitende staat verzoeken om een geding voor de rechter van die staat aanhangig te maken: zie het eerste lid. Overigens berust de regeling op het uitgangspunt, dat EUROCONTROL zelf het geding aanspant.

De Overeenkomst legt de lid-staten niet een bepaald type rechtsgang op, welke bij de invordering gevolgd moet worden. Zij laat de overeenkomstsluitende staten de keuze om hetzij de rechterlijke hetzij de administratieve autoriteiten bevoegd te verklaren, met dien verstande dat elke staat een keuze zal moeten maken en deze mededelen aan EUROCONTROL. Voor Nederland wordt voorgesteld bij ontwerp van wet tot aanvulling van de genoemde Wet van 8 december 1971, om als bevoegde autoriteit in de zin van de Overeenkomst aan te wijzen de rechtbank te Amsterdam.

#### Artikel 13

De onder (a) tot en met (d) genoemde bevoegdheidsgronden zijn aan elkaar ondergeschikt, dat wil zeggen: indien de debiteur zijn woonplaats of zetel in een overeenkomstsluitende staat heeft, kan het geding slechts in die staat aanhangig worden gemaakt; de autoriteiten van de onder (b) genoemde staat zijn eerst bevoegd, wanneer de debiteur in geen der overeenkomstsluitende staten zijn woonplaats of zetel heeft.

Dit systeem, waartoe op aandrang van met name de Zwitserse delegatie is besloten, betekent in zoverre een verandering ten opzichte van de thans bestaande feitelijke situatie, dat de rechtbank te Brussel eerst bevoegd is wanneer de debiteur geen enkele band in de vorm van woonplaats, zetel, bedrijf of de aanwezigheid van goederen, met een overeenkomstsluitende staat heeft.

#### Artikel 14

Wanneer een geding in een overeenkomstsluitende staat weinig kans op verhaal van de vordering biedt, is voor de Organisatie het voeren van een geding in een derde staat de enige weg die overblijft om de betaling van de heffing te verzekeren. Ofschoon aan de rechterlijke of administratieve

autoriteiten van een staat die niet bij het Verdrag is aangesloten, geen verplichting tot erkenning van de bevoegdheden van EUROCONTROL op grond van het Verdrag kan worden opgelegd, kan de onderhavige bepaling de erkenning van de procesbevoegdheid van EUROCONTROL in derde staten niettemin bevorderen.

#### Artikel 15

Het belangrijkste is het bepaalde onder (b), waar nader wordt aangegeven welke administratiefrechtelijke beschikkingen voor erkenning en tenuitvoerlegging in aanmerking komen. De bepaling strekt ertoe te beletten dat ook beschikkingen van een administratieve autoriteit die niet vatbaar zijn voor hoger beroep – en waarbij geen garantie bestaat dat de nodige waarborgen van hoor en wederhoor zijn in acht genomen – van de regels inzake de erkenning en tenuitvoerlegging zouden profiteren.

Indirect dwingt de bepaling de overeenkomstsluitende staten ertoe, een hogere voorziening toe te staan tegen administratiefrechtelijke beschikkingen inzake heffingen in de zin van de Overeenkomst, omdat zonder zulk een voorziening deze beschikkingen niet voor erkenning en tenuitvoerlegging in aanmerking komen. Dit is voor Nederland niet van belang waar, als gezegd, de kennisneming van gedingen in de zin van artikel 12 aan een rechterlijke autoriteit is opgedragen.

#### Artikelen 16 tot en met 19

Deze bepalingen zijn gebruikelijk in verdragen met betrekking tot de erkenning en tenuitvoerlegging van buitenlandse beslissingen. Zie met name het EEG-Executieverdrag van 1968 (Trb. 1969, 101), artikelen 27 en 31 en volgende.

Zie voor het bepaalde bij artikel 16, onder (f); artikel 27, onder 4, van het Verdrag van 1968.

In Nederland zijn ingevolge artikel 19, tweede lid, de artikelen 985 en volgende Rv. van toepassing voor zover de procedure tot tenuitvoerlegging niet in de Overeenkomst zelf is geregeld.

#### Artikelen 24 tot en met 30

In de slotbepalingen van de Overeenkomst zijn naast de gebruikelijke regelingen nog enkele bijzondere bepalingen opgenomen. Voor zover niet reeds bij de slotbepalingen van het Protocol besproken, dienen nog de volgende hiervan toegelicht te worden.

In artikel 27, tweede lid, is bepaald dat staten die het Protocol bekrachtigen ingevolge het bepaalde in artikel XLI ervan geen aparte akte van bekrachtiging voor de Overeenkomst hoeven neder te leggen.

In het vijfde lid van artikel 27 is voorzien in het partijworden van EUROCONTROL bij de Overeenkomst. Deze voorziening is nodig ten einde een rechtsrelatie met EUROCONTROL te creëren voor de staten die geen lid van EUROCONTROL zijn maar wel reeds deelnemen aan het «en-route»-heffingensysteem op grond van een bilaterale overeenkomst met EUROCONTROL. Na de inwerkingtreding van de Overeenkomst, ingevolge artikel 26, tweede alinea en daarmee zou ook de rechtsrelatie die die staat heeft met EUROCONTROL vervallen.

Artikel 28 regelt de toetreding tot de Overeenkomst. Als algemene regel geldt dat voor een toetreding de eenparige goedkeuring van de uitgebreide Commissie nodig is, dat wil zeggen de Commissie samengesteld uit de vertegenwoordigers van de lid-staten van EUROCONTROL, uitgebreid met de vertegenwoordigers van de staten partij bij de Overeenkomst.

Voor Europese staten die lid van EUROCONTROL worden door tot het gewijzigde Verdrag toe te treden is op dit goedkeuringsvereiste een uitzondering gemaakt en wel om de volgende reden. Zoals reeds hierboven

geschreven, is ook voor toekomstige lid-staten van EUROCONTROL een onverbreekelijke band met de Overeenkomst gelegd (zie artikel XXXIII van het Protocol). Voor de toetreding tot het gewijzigde Verdrag is de goedkeuring van de Commissie (in niet-uitgebreide samenstelling) vereist, alsmede de nederlegging van een akte van toetreding tot de Overeenkomst (artikel 36, eerste lid, van het gewijzigde Verdrag). Het gevolg van deze regeling is, dat de staten die partij zijn bij de Overeenkomst maar geen zitting hebben in de niet-uitgebreide Commissie (dit zouden in eerste instantie Spanje, Oostenrijk en Zwitserland zijn) geen enkele zeggenschap hebben over een toetreding tot de Overeenkomst langs die weg. Genoemde staten verklaarden zich bereid dit gevolg te aanvaarden zolang het Europese staten zou betreffen, waardoor de Overeenkomst immers in eerste instantie is bedoeld (zie vierde preambulaire paragraaf) en waarvan de economische en politieke situatie over het algemeen bekend is. Voor toetreding tot de Overeenkomst als gevolg van toetreding tot het Verdrag door een niet-Europese staat wensten hogergenoemde landen hun medezeggenschap echter niet prijs te geven. Als gevolg hiervan geldt dan ook voor niet-Europese staten het vereiste van eenparige goedkeuring van de uitgebreide Commissie.

Het belang dat wordt gehecht aan de deelname aan het «en-route»-heffingensysteem van in de eerste plaats als huidige lid-staten van EUROCONTROL blijkt niet alleen uit de reeds hierboven beschreven bepaling in artikel XLI, dat de bekrachtiging van het Protocol tevens geldt als bekrachtiging van de Overeenkomst, maar ook uit het feit dat de inwerkingtreding van de Overeenkomst afhankelijk is gemaakt van de inwerkingtreding van het Protocol (zie artikel 27, derde lid, van de Overeenkomst).

Ook uit artikel 29, eerste lid, blijkt weer de bijzondere verantwoordelijkheid van de lid-staten van EUROCONTROL voor het «en-route»heffingensysteem. Een staat kan nl. zolang hij lid van EUROCONTROL is de Overeenkomst niet opzeggen.

#### **IV. Koninkrijkspositie**

Evenals het Verdrag van 1960 en de Overeenkomst van 1970 zullen het gewijzigde Verdrag en de Overeenkomst, voor wat betreft het Koninkrijk, alleen voor Nederland gelden.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,  
J. C. Th. van der Doef

De Minister van Justitie,  
J. de Ruiter

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,  
H. van den Broek