

Zitting 1982–1983

17 919

## Protocollen tot wijziging van de op 25 september 1956 te Genève tot stand gekomen Overeenkomsten inzake luchtvaartnavigatie in Groenland en de Faeröer, respectievelijk in IJsland; Montreal, 3 november 1982

Nr. 1

### BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 30 mei 1983. De wens dat deze overeenkomst aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal zal worden onderworpen, kan door of namens een of beide 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 29 juni 1983.

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

's-Gravenhage, 27 mei 1983

Ter voldoening aan het ter zake bepaalde in de Grondwet<sup>1</sup>, de Raad van State gehoord, heb ik de eer u hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen de Engelse tekst en de vertaling in het Nederlands van de op 3 november 1982 te Genève tot stand gekomen Protocollen tot wijziging van de op 25 september 1956 te Genève tot stand gekomen Overeenkomsten inzake gezamenlijke financiering van bepaalde diensten voor de luchtvaartnavigatie in Groenland en de Faeröer, respectievelijk in IJsland (Trb. 1982, 197 en 198)<sup>2</sup>.

Een toelichtende nota bij deze protocollen gelieve u hiernevens aan te treffen.

De goedkeuring wordt alleen voor Nederland gevraagd.

De Minister van Buitenlandse Zaken a.i.,  
G. M. V. van Aardenne

<sup>1</sup> Art. 91, (1), add. art. XXI, (1) (a) G. W. en art. 61, (3), G. W. 1972.

<sup>2</sup> Ter inzage gelegd op de bibliotheek.

## TOELICHTENDE NOTA

Van 23 tot en met 27 augustus 1982 kwam te Montreal een groep bijeen die tot taak had teksten voor te bereiden van protocollen tot wijziging van de op 25 september 1956 te Genève gesloten Overeenkomsten inzake gezamenlijke financiering van bepaalde diensten voor de luchtvaartnavigatie in Groenland en de Faeröer, respectievelijk in IJsland, met Bijlagen (Trb. 1957, 112 en 113). Dit gebeurde aan de hand van aanbevelingen van de vierde Conferentie inzake deze overeenkomsten welke in februari 1982 te Montreal was gehouden.

Op 3 november 1982 werd, tijdens een conferentie van vertegenwoordigers van bij de overeenkomsten betrokken staten, de tekst van de onderhavige protocollen aangenomen. De protocollen werden op die datum voor 18 landen, waaronder het Koninkrijk, ondertekend. De teksten van de protocollen zijn afgedrukt in Trb. 1982, 197 en 198 en de teksten van de overeenkomsten van 1956, zoals gewijzigd bij de protocollen, in Trb. 1982, 195 en 196.

Voor de goede orde zij er allereerst op gewezen, dat artikel I van het protocol tot wijziging van de Overeenkomst inzake gezamenlijke financiering van bepaalde diensten voor de luchtvaartnavigatie in Groenland en de Faeröer de verwijzing naar de Faeröer uit de titel van die Overeenkomst verwijdert. Dit gebeurt, omdat het navigatiestation op de Faeröer door de ontwikkeling van de techniek overbodig is geworden en er derhalve vanuit de Faeröer geen diensten meer worden verleend welke onder deze Overeenkomst vallen.

Wijziging van de overeenkomsten van 1956 wordt nodig geacht omdat deze niet meer in overeenstemming zijn met de sinds 1956 gegroeide praktijk. De overeenkomsten van 1956 verplichten Denemarken en IJsland om in het noordelijk deel van de Atlantische Oceaan bepaalde diensten te verlenen op het terrein van meteorologie, telecommunicatie en navigatie. De kosten van deze diensten worden voor vijf procent gedragen door Denemarken, resp. IJsland zelf. De overige kosten (95%) werden gedragen door de staten die partij zijn bij de overeenkomsten van 1956, elk naar rato van het aantal vluchten van zijn burgerluchtvaartuigen in dat gebied. Daarbij werden de bijdragen die deze partijen verschuldigd waren voor een bepaald jaar (bij voorbeeld 1959) berekend op basis van de werkelijk gemaakte kosten van de diensten, verleend in het jaar twee jaar daarvoor (1957). Met gebruikmaking van de mogelijkheden die artikel XIV in de beide overeenkomsten daartoe bood, is in 1974 een systeem ingevoerd, waarbij de kosten van de door Denemarken en IJsland ten behoeve van het luchtverkeer verleende diensten werden betaald uit heffingen, die moesten worden opgebracht door de luchtvaartmaatschappijen, die van de diensten gebruik maakten. De berekening van de heffingen in een bepaald jaar werd, net als de berekening van de bijdragen van partijen, gebaseerd op de kosten van het jaar twee jaar daarvoor. Door de afdracht van deze heffingen door de luchtvaartmaatschappijen behoeften de partijen bij de overeenkomsten alleen nog maar de kosten te betalen van de algemene, niet ten behoeve van het luchtverkeer verleende, diensten. De kosten van deze algemene diensten vormen ongeveer 20% van de totale kosten van de door Denemarken en IJsland onder de overeenkomsten verleende diensten. De belangrijkste wijzigingen betreffen het volgende.

*Artikel 4 (voor zover betreffende nieuw eerste en tweede lid van artikel VII van het Protocol tot wijziging van de Groenland-Overeenkomst en artikel 3 (voor zover betreffende nieuw eerste en tweede lid van artikel VII) van het Protocol tot wijziging van de IJsland-Overeenkomst*

Onder de overeenkomsten van 1956 werd de financiële bijdrage van partijen per jaar bepaald door het aantal volledige vluchten in dat jaar met burgerluchtvaartuigen op routes tussen Noord-Amerika en Europa ten noorden van de 40ste noordelijke breedtegraad. Ook de in 1974 ingevoerde heffingen hebben betrekking op vluchten in hetzelfde gebied.

Door de zuidelijke grens van het gebied, waarbinnen gebruikers middels deze heffingen worden belast, op te schuiven van de 40ste naar de 45ste noordelijke breedtegraad, valt deze grens nu samen met de noordelijke grens van het Santa Maria-vluchtinformatiegebied. Het Santa Maria-vluchtinformatiegebied beslaat de luchtruimte boven het gedeelte van de Noord-Atlantische Oceaan dat ligt ten zuiden van de 45ste noordelijke breedtegraad. Over dit gebied heeft Portugal de soevereiniteit. Er worden ten behoeve van Portugal heffingen geïnd ter dekking van de kosten van de door Portugal verleende vluchtinformatiediensten. Door het opschuiven van de grens van de 40ste naar de 45ste breedtegraad overlappen de gebieden van de Overeenkomsten enerzijds en het Santa Maria-vluchtinformatiegebied anderzijds elkaar niet langer en wordt een dubbele heffing op vluchten tussen de 40ste en 45ste noordelijke breedtegraad voorkomen.

*Artikel 4 (voor zover betreffende nieuw derde t/m tiende lid van artikel VII) tot en met artikel 8 en artikel 11 van het Groenland-Protocol en artikel 3 (voor zover betreffende nieuw derde t/m tiende lid van artikel VII) tot en met artikel 7 en artikel 10 van het IJsland-Protocol*

Zoals hierboven beschreven worden de door de luchtvaartmaatschappijen in een bepaald jaar te betalen heffingen berekend op basis van de in het jaar twee jaar daarvoor werkelijk gemaakte kosten. Door inflatie, vooral in IJsland, en door de instabiliteit van de Deense en IJslandse nationale munteenheden ten opzichte van de verrekensvaluta, vielen de kosten van de diensten ten behoeve van het luchtverkeer in een bepaald kalenderjaar hoger uit dan het door middel van de heffingen bijeengebrachte bedrag, dat immers was gebaseerd op de werkelijke kosten van twee jaar daarvoor. Daarom moesten de partijen bij de overeenkomsten van 1956 steeds geruime tijd na afloop van een kalenderjaar alsnog nabetalingen doen om het verschil bij te passen.

Door verbeteringen in de calculatie- en budgetteringsmethoden is het thans mogelijk om de kosten van de diensten in een bepaald jaar vrij nauwkeurig te voorspellen. De in de onderhavige artikelen neergelegde wijzigingen strekken ertoe, dat voortaan de heffingen die de luchtvaartmaatschappijen moeten betalen over een bepaald jaar (en de bijdragen van partijen) worden berekend op basis van de voor datzelfde jaar geschatte kosten. Voor de uitwerking van het nieuwe systeem van heffingen zij in het bijzonder verwezen naar het nieuwe deel III van bijlage III, respectievelijk de nieuwe delen III en IV van bijlage III, die door artikel 10 van het Groenland-Protocol, respectievelijk artikel 11 van het IJsland-Protocol aan de Overeenkomsten van 1956 worden toegevoegd. Door deze andere berekeningsmethode zullen de heffingen meer overeenkomen met de in dat jaar werkelijk ten behoeve van het luchtverkeer gemaakte kosten en zal de omvang van de nabetalingen die moeten worden gedaan door partijen, belangrijk worden beperkt. De organisaties van luchtvaartmaatschappijen hebben met deze nieuwe berekeningsmethode ingestemd.

Tevens werden de in beide overeenkomsten opgenomen administratieve procedures bijgesteld met betrekking tot de berekening van de kosten en bijdragen van de partijen, de verrekensvaluta etc.

*Artikel 9 van het Groenland-Protocol en artikel 8 van het IJsland-Protocol*

Om de overeenkomsten aan de bovenomschreven feitelijke situatie, dat luchtvaartmaatschappijen heffingen betalen voor de aan hen verleende diensten, aan te passen, werd wijziging van artikel XIV van de overeenkomsten noodzakelijk geacht.

De vraag hoeveel aanvaardingen vereist zouden zijn voor de inwerking-treding van een wijziging van de herziene Overeenkomsten en of een inwerkinggetreden wijziging ook die landen zou kunnen binden die de wijziging (nog) niet aanvaard zouden hebben, leverde de nodige discussie op. Vooral kleinere contribuanten hadden er moeite mee om zich te moeten neerleggen bij een meerderheidsbesluit. Desalniettemin is overeenstemming bereikt over een tekst die recht doet aan de positie van zowel de grotere als de kleinere contribuanten en aan de uniformiteit die de toepassing van beide overeenkomsten vereist.

De oorspronkelijke regeling dat de overeenkomsten slechts kunnen worden gewijzigd bij wederzijdse overeenstemming (dat wil zeggen met instemming van alle partijen) is thans zodanig veranderd dat voorgestelde wijzigingen eerst aanneming behoeven door tweederde van alle overeenkomstsluitende staten, die aansprakelijk zijn voor minimaal 90% van de lopende aanslagen en vervolgens voor alle partijen in werking treden wanneer zij uitdrukkelijk zijn aanvaard door een zo groot aantal staten dat die samen verantwoordelijk zijn voor 98% van de lopende aanslagen. Daar Nederland aansprakelijk is voor 5 à 6% van de aanslagen zal een wijziging dus nooit in werking kunnen treden zonder medewerking van ons land. Uit grondwettelijk oogpunt bezien gaat het bij het aanvaarden van deze wijzigingen om een rechtshandeling waardoor (eraan meegewerkt wordt dat) Nederland wordt gebonden aan een (wijziging van een) overeenkomst. Dit is dus gelijk te stellen aan het binden aan een verdrag in de zin van artikel 91, eerste lid, van de Grondwet. Tot deze aanvaarding voor Nederland zal dan ook niet kunnen worden overgegaan dan nadat de wijzigingen hier te lande parlementair zullen zijn goedgekeurd.

#### *Slotbepalingen*

Daar artikel XXVI van de oorspronkelijke overeenkomsten aanvaarding door alle partijen vereist voor wijzigingen, zullen de protocollen eerst in werking treden nadat alle staten die thans partij zijn bij de overeenkomsten partij zijn geworden bij de protocollen. Omdat het wenselijk was het in de protocollen voorziene gewijzigde systeem voor de berekening van heffingen en bijdragen, waarbij de partijen bij de overeenkomst jaarlijks belangrijk minder zullen gaan betalen, zo snel mogelijk en bovendien op één tijdstip in te voeren, bevatten artikel 14, tweede lid, van het Groenland-Protocol en artikel 13, tweede lid, van het IJsland-Protocol een bepaling die voorziet in voorlopige toepassing vanaf 1 januari 1983.

Voor Nederland komt deze voorlopige toepassing er op neer dat de Nederlandse financiële bijdragen reeds over 1983 met f 200 000 zullen verminderen. De vertegenwoordigers van de betrokken luchtvaartmaatschappijen hebben, zoals gezegd, met de nieuwe berekeningsmethode, en de voorlopige toepassing daarvan ingestemd.

#### *Koninkrijkspositie*

Net als de overeenkomsten van 1956 zullen de onderhavige protocollen, wat het Koninkrijk betreft, alleen voor Nederland gelden.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,  
N. Smit-Kroes

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,  
W. F. van Eekelen