

Overeenkomst tot wijziging van de op 25 november 1986 te Brussel tot stand gekomen Overeenkomst inzake de terbeschikkingstelling en exploitatie van installaties en diensten voor het luchtverkeer door EUROCONTROL in het Luchtverkeersleidingscentrum Maastricht (Overeenkomst van Maastricht); Brussel, 17 december 2020 (Trb. 2021, 1)

Toelichtende nota

1. Inleiding

Onderhavige Overeenkomst, met Bijlagen (hierna: de Wijzigingsovereenkomst) voorziet in de wijziging van de op 25 november 1986 te Brussel tot stand gekomen Overeenkomst inzake de terbeschikkingstelling en exploitatie van installaties en diensten voor het luchtverkeer door EUROCONTROL in het Luchtverkeersleidingscentrum Maastricht, met Bijlagen (hierna: de Overeenkomst van Maastricht). De Overeenkomst van Maastricht is ondertekend door de Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden (hierna: de vier Staten) en de Europese Organisatie voor de veiligheid van de luchtvaart (hierna: EUROCONTROL) (Trb. 1987, 18). Op diezelfde datum is eveneens te Brussel een Overeenkomst ter uitvoering van artikel 6 van de Overeenkomst van Maastricht, met Bijlage (hierna: de Uitvoeringsovereenkomst) tot stand gekomen. Zowel de Overeenkomst van Maastricht als de Uitvoeringsovereenkomst daarbij zijn op 19 februari 1990 in werking getreden voor het Europese deel van Nederland (Trb. 1990, 29).

EUROCONTROL werd opgericht bij het op 13 december 1960 te Brussel tot stand gekomen Internationaal Verdrag tot samenwerking in het belang van de veiligheid van de luchtvaart "EUROCONTROL", zoals meermalen gewijzigd (hierna: het Oprichtingsverdrag) (Trb. 1961, 62). Het Oprichtingsverdrag is op 1 maart 1963 in werking getreden (Trb. 1963, 57). Daarbij zijn door de inwerkingtreding op 1 januari 1986 van het op 12 februari 1981 te Brussel tot stand gekomen Protocol tot wijziging van het Oprichtingsverdrag (Trb. 1981, 182 en Trb. 1986, 10) thans eenenveertig Staten Partij (hierna: de eenenveertig Staten). De tekst van het Oprichtingsverdrag, zoals gewijzigd, zal te zijner tijd worden vervangen door het op 27 juni 1997 te Brussel tot stand gekomen Protocol tot consolidatie van het Oprichtingsverdrag (Trb. 1998, 258).

De Overeenkomst van Maastricht bepaalt dat de vier Staten de terbeschikkingstelling en exploitatie van installaties en diensten voor het luchtverkeer voor het en route luchtverkeer boven vluchtniveau 245 in de Hannover UIR (*Upper Information Region*), de Brussel UIR (*Upper Information Region*) en de Amsterdam FIR (*Flight Information Region*) toevertrouwen aan EUROCONTROL. De precieze omvang van dit totale luchtruim en de grenzen daarvan zijn weergegeven in Bijlage I bij de Overeenkomst van Maastricht. De vier Staten behouden hierbij hun regelgevende bevoegdheden en verplichtingen met betrekking tot het luchtruim boven hun respectieve grondgebieden en de aangewezen delen op volle zee.

De uitvoering van de exploitatie van installaties en diensten voor het luchtverkeer geschiedt door het *Maastricht Upper Area Control Centre* (hierna: MUAC) - dat in de Overeenkomst van Maastricht wordt aangehaald als Centrum Maastricht - dat een integraal onderdeel van EUROCONTROL is. De Overeenkomst van Maastricht voorziet erin dat de investerings- en exploitatiekosten voor MUAC door de vier Staten worden gefinancierd, terwijl alle andere

kosten, zoals de kosten van ondersteuning door andere onderdelen van EUROCONTROL en de vergoeding van de nationale belasting op pensioenen, door EUROCONTROL worden gedragen, dat wil zeggen door de eenenveertig Staten gezamenlijk.

De Uitvoeringsovereenkomst bij de Overeenkomst van Maastricht strekt ertoe de Maastricht Coördinaten Group (hierna: MCG) op te richten. In artikel 6 van de Overeenkomst van Maastricht is namelijk bepaald dat de vier Staten gemeenschappelijke werkprocedures dienen vast te stellen voor het vergemakkelijken van de besluitvorming over MUAC en om te komen tot het in de artikelen 3 en 4 van de Overeenkomst van Maastricht gestelde doel van compatibiliteit, raadpleging en coördinatie. In de MCG kunnen de vier Staten gemeenschappelijk standpunten over MUAC-kwesties innemen. Aangezien de MCG door de vier Staten is opgericht, is deze geen besluitvormend orgaan van EUROCONTROL.

De besluiten van de MCG binden dus alleen de vier Staten onderling. Alle besluitvorming over MUAC, bijvoorbeeld over de begroting, investeringen en benoemingen, dient derhalve door de eenenveertig Staten gezamenlijk te worden gedaan in de ingevolge artikel 1, tweede lid, van het Oprichtingsverdrag ingestelde Permanente Commissie. Over het algemeen hebben de gemeenschappelijke standpunten van de vier Staten via de MCG een bepalende invloed op de besluitvorming over MUAC in de Permanente Commissie.

De afgelopen jaren is meermalen de discussie gevoerd over het aanpassen van de toewijzing van bepaalde kosten voor MUAC aan de vier Staten gezamenlijk en het vergroten van de autonomie en besluitvormingsbevoegdheden van de vier Staten en MUAC binnen het juridisch kader van EUROCONTROL. Op basis hiervan hebben de eenenveertig Staten binnen de Permanente Commissie besloten dat voortaan de vier Staten alle kosten van MUAC zullen dragen. De kosten van MUAC drukken niet op de Rijksbegroting, maar worden via het en route-heffingen systeem volledig op de luchtruimgebruikers verhaald ingevolge de op 12 februari 1981 te Brussel tot stand gekomen Multilaterale Overeenkomst betreffende en route-heffingen (*Trb.* 1981, 181). Deze heffingen zullen hierdoor in beperkte mate stijgen. Tegelijkertijd hebben de eenenveertig Staten binnen de Permanente Commissie besloten maximale autonomie toe te kennen aan de vier Staten in de besluitvorming over MUAC en het vergroten van het mandaat van de Directeur van MUAC, over bijvoorbeeld personeelsaangelegenheden en het regelen van de ondersteunende diensten voor MUAC binnen het juridisch kader van EUROCONTROL.

Bovenstaande beleidsvoornemens zijn vastgelegd in twee besluiten van de Permanente Commissie van EUROCONTROL.¹ Deze twee besluiten zijn aangevuld met een verklaring van de vier Staten van 19 april 2016, waarvan de inhoud is overgenomen in het enig artikel van een tijdelijke nieuwe Bijlage IV, betreffende de geleidelijke overheveling van de

¹ Beschikking nr. 128 van 9 december 2015 met betrekking tot de tenuitvoerlegging van een voor het hele Agentschap geldende kostentoedelingsmethodologie en met betrekking tot de kostentoedeling op permanente basis van de ondersteunende diensten voor de werking van het MUAC en de compensatiekosten voor nationale belasting die worden geheven op pensioenen en aanvullende voordelen, die door de Organisatie worden betaald aan voormalige personeelsleden toegewezen aan het MUAC: <https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/content/documents/official-documents/pc/commission-act/cn-decisions-128en.pdf>

Beschikking nr. 129 van 9 december 2015 met betrekking tot het nemen van beslissingen inzake maatregelen met een operationeel, technisch of financieel karakter of met betrekking tot de begroting, zoals investeringen, en tevens het mandaat van de Directeur van het MUAC over de ondersteunende diensten, die noodzakelijk zijn voor de werking van het MUAC: <https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/content/documents/official-documents/pc/commission-act/cn-decisions-129en.pdf>

vergoeding van de nationale belasting op pensioenen en de kosten van de door EUROCONTROL aan MUAC verstrekte ondersteuning van de eenenveertig Staten gezamenlijk naar de vier Staten. De twee besluiten zijn echter van tijdelijke aard en vereisen dat de Overeenkomst van Maastricht wordt gewijzigd om de afspraken in de twee besluiten en de verklaring van de vier Staten permanent te regelen. Hiervoor is de onderhavige Wijzigingsovereenkomst opgesteld. De tekst van de Wijzigingsovereenkomst is vastgesteld door de Permanente Commissie, waarin de eenenveertig Staten vertegenwoordigd zijn. De Directeur-Generaal van EUROCONTROL is gemandateerd door de Permanente Commissie om de Wijzigingsovereenkomst namens EUROCONTROL te ondertekenen. Na ondertekening door de gevolmachtigden van de vier Staten dient de Wijzigingsovereenkomst door de vier Staten te worden bekrachtigd, aanvaard of goedgekeurd. EUROCONTROL wordt Partij door ondertekening van de Wijzigingsovereenkomst.

2. Reikwijdte

De Overeenkomst van Maastricht is van toepassing op het Europese deel van Nederland. Geografisch betreft dit het luchtruim boven het grondgebied van Nederland en het aangewezen deel op volle zee (*in casu* de Noordzee) waar Nederland op basis van het Regionaal Luchtvaartnavigatieplan voor het gebied Europa van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (*International Civil Aviation Organisation (ICAO)*) verantwoordelijk is voor het luchtruim boven vluchtniveau 245. Dit wijzigt niet door deze Wijzigingsovereenkomst. Het gehele luchtruim waarvoor Nederland verantwoordelijk is, wordt - zoals in de inleiding is vermeld - aangeduid als de Amsterdam FIR.

De wijzigingen van de Overeenkomst van Maastricht implementeren op permanente basis het binnen EUROCONTROL nieuw overeengekomen evenwicht tussen de belangen van de vier Staten bij de Overeenkomst van Maastricht en EUROCONTROL over de kostenverdeling en de besluitvormingsbevoegdheden van de vier Staten. Tevens worden meer bevoegdheden toegekend aan de Directeur van MUAC, die voorheen aan de Directeur-Generaal van EUROCONTROL toebehoorden. De reikwijdte van de besluitvorming voor de vier Staten blijft binnen de Oprichtingsovereenkomst van EUROCONTROL beperkt tot de aangelegenheden die in beginsel geen effect hebben op de aansprakelijkheid en financiële situatie van EUROCONTROL.

3. Een ieder verbindende bepalingen

De Wijzigingsovereenkomst betreft voor het overgrote deel verplichtingen tussen de vier Staten en EUROCONTROL. Aan enkele bepalingen van de in Bijlage 1 van de Wijzigingsovereenkomst opgenomen bepalingen kunnen in de zin van artikel 93 en 94 van de Grondwet, naar het oordeel van de regering, rechten worden ontleend door of verplichtingen worden opgelegd aan het (voormalig) personeel van MUAC. Het betreft met name artikel IX van Bijlage 1 van de Wijzigingsovereenkomst dat in artikel 8 de bepalingen inzake personeel van EUROCONTROL van toepassing verklaart op in MUAC te werk gesteld personeel. De artikelen XXI en XXII van Bijlage 1 van de Wijzigingsovereenkomst - die betrekking hebben op de artikelen 5 (voorheen artikel 8 van Bijlage III van de Overeenkomst van Maastricht) en 6 (voorheen artikel 9 van Bijlage III van de Overeenkomst van Maastricht) van Bijlage III (Financieel Protocol) van de Overeenkomst van Maastricht - zien op kredieten ter zake van de dekking van personeelskosten (artikel 5) en op de inhoud

van in een bepaald jaar opgebouwde pensioenrechten waar het personeel recht op heeft (artikel 6). Voorts bepaalt artikel IV, tweede lid, van Bijlage 1 van de Wijzigingsovereenkomst dat de Directeur van MUAC in artikel 4, tweede lid, van de Overeenkomst van Maastricht bepaalde verplichtingen opgelegd krijgt met betrekking tot de omgang met het personeel.

4. Artikelsgewijze toelichting

De Wijzigingsovereenkomst

De Wijzigingsovereenkomst bevat 4 artikelen en Bijlagen 1 en 2. Bijlage 1 van de Wijzigingsovereenkomst omvat de wijzigingen - in de artikelen I tot en met XXVI die hieronder zullen worden toegelicht - in de Overeenkomst van Maastricht en in de Bijlagen daarbij. Bijlage 2 bevat de geconsolideerde tekst van de Overeenkomst van Maastricht en de Bijlagen I tot en met IV daarbij, zoals die zullen luiden nadat de desbetreffende wijzigingen in werking zijn getreden.

Artikel 3 van de Wijzigingsovereenkomst bepaalt dat deze in werking zal treden op de eerste dag van de tweede maand na nederlegging van de akte van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring door de laatste van de vier Staten.

Artikel 4 van de Wijzigingsovereenkomst bepaalt dat de Wijzigingsovereenkomst uiterlijk 31 december 2021 in werking treedt.

Toelichting op de artikelen I tot en met XXVI vastgelegd in Bijlage 1 van de Wijzigingsovereenkomst

In artikel I van Bijlage 1 van de Wijzigingsovereenkomst wordt een aantal overwegingen aan de preambule tot de Overeenkomst van Maastricht toegevoegd die een nadere toelichting geven op de achtergrond van de wijzigingen en de desbetreffende besluiten van de Permanente Commissie - aangehaald als de Commissie - van EUROCONTROL.

Artikel II van Bijlage 1 van de Wijzigingsovereenkomst wijzigt het tweede lid van artikel 2 van de Overeenkomst van Maastricht. Er wordt een rechtsgrondslag gecreëerd voor de vier Staten om van de mogelijkheid gebruik te maken om een onderneming (voor MUAC, of voor de door MUAC te verlenen luchtvaartnavigatiediensten) op te richten, hetgeen een besluit vereist van de Permanente Commissie EUROCONTROL. Hierop aansluitend wordt in artikel VIII van Bijlage 1 van de Wijzigingsovereenkomst bepaald dat het eigendom van gebouwen, de uitrusting en de installaties van MUAC aan een onderneming kunnen worden overgedragen. Hiertoe wordt in de tekst van artikel 7 van de Overeenkomst van Maastricht een nieuw tweede lid ingevoegd en wordt het bestaande tweede lid aangepast en vernummerd tot het derde lid van artikel 7. De eerdere bepaling met de verplichting van de vier Staten om installaties, apparatuur en lucht/grond-, alsmede grond/grond-verbindingsmiddelen aan EUROCONTROL ter beschikking te stellen, wordt verplaatst van artikel 2 van de Overeenkomst van Maastricht naar Bijlage II van de Overeenkomst van Maastricht. Hierdoor kan een vereenvoudigde procedure worden gebruikt om deze faciliteiten te wijzigen.

Artikel III van Bijlage 1 van de Wijzigingsovereenkomst wijzigt artikel 3 van de Overeenkomst van Maastricht. In het artikel krijgt de Directeur van MUAC een grotere onafhankelijkheid om voor MUAC operationele en technische maatregelen te nemen. Wel blijft de algemene verplichting van EUROCONTROL gehandhaafd om de nodige middelen

vast te stellen om haar verplichtingen uit hoofde van de Overeenkomst van Maastricht na te komen en haar taken uit te voeren, omdat MUAC een integraal onderdeel van EUROCONTROL blijft. EUROCONTROL garandeert dat de diensten die MUAC verleent een zo groot mogelijke compatibiliteit hebben tussen de diensten door enerzijds MUAC en anderzijds de nationale luchtverkeersleidingsorganisaties van de vier Staten.

Artikel IV van Bijlage 1 van de Wijzigingsovereenkomst vervangt artikel 4 van de Overeenkomst van Maastricht. In dit artikel wordt geregeld dat de eindverantwoordelijkheid voor het functioneren, opereren en bereiken van de doelstellingen van MUAC zal verschuiven van de Directeur-Generaal van EUROCONTROL naar de Directeur van MUAC. De Directeur van MUAC krijgt hiervoor bevoegdheden van operationele, technische, financiële of budgettaire aard die eerder aan de Directeur-Generaal waren opgedragen. De Directeur van MUAC krijgt de bevoegdheid om met de sociale partners te onderhandelen over de toekomstige aparte arbeidsvoorwaarden voor het MUAC-personeel. De Directeur van MUAC krijgt ook het mandaat om zelfstandig de ondersteunende diensten te regelen die nodig zijn voor MUAC en is niet meer verplicht om deze ondersteunende diensten te betrekken bij andere onderdelen van EUROCONTROL.

Artikel V van Bijlage 1 van de Wijzigingsovereenkomst voegt de tekst van een nieuw artikel 5 toe aan de Overeenkomst van Maastricht. In het nieuwe artikel 5 wordt een besluitvormend orgaan (Maastricht Besluitvormingsorgaan, hierna: MDMB) bestaande uit de vier Staten ingesteld om de besluiten te nemen over MUAC die aan de staten zijn voorbehouden. De MDMB zal de MCG opvolgen die geen besluitvormende bevoegdheden had. De besluiten worden met eenparigheid van stemmen aangenomen en zijn bindend voor de vier Staten. De werking van de MDMB zal worden gespecificeerd in het reglement van orde dat de interne procedureregels bevat.

Het huidige artikel 5 van de Overeenkomst van Maastricht wordt vernummerd tot artikel 6 en de tekst daarvan wordt vervangen door de tekst van artikel VI van Bijlage 1 van de Wijzigingsovereenkomst die bepaalt dat de beslissingsbevoegdheid van de vier Staten over MUAC via de MDMB wordt uitgeoefend. *In concreto* betreft dit het jaarlijkse werkprogramma, de meerjarige investeringen en de werkprogramma's, de begroting, het activiteitenverslag, de algemene richtlijnen, de uitoefening van toezicht en het verlenen van kwijting van de begroting. Voor overige onderwerpen, zoals de goedkeuring van de algemene arbeidsvoorwaarden, is besluitvorming door de Permanente Commissie nog steeds van toepassing. De vier Staten blijven verantwoordelijk voor de financiële consequenties in het eventuele geval dat besluiten van de MDMB gevolgen hebben voor het niet-MUAC deel van de EUROCONTROL-begroting en daarmee voor alle eenenveertig Staten.

In artikel IX van Bijlage 1 van de Wijzigingsovereenkomst wordt de tekst van artikel 8 van de Overeenkomst van Maastricht vervangen. In dit artikel is geregeld dat alle kosten voor MUAC zullen worden gedragen door de vier Staten in plaats van alleen de exploitatiekosten zoals dat oorspronkelijk in de Overeenkomst van Maastricht was geregeld. Dit is behoudens de pensioenkosten voor MUAC-personeel die betrekking hebben op de jaren vóór 2005. Daarnaast wordt vastgelegd dat de kosten van activiteiten en deskundigheid die door MUAC ten gunste van EUROCONTROL worden verstrekt, ten laste komen van de algemene EUROCONTROL-begroting.

Artikel X van Bijlage 1 van de Wijzigingsovereenkomst vervangt de tekst van artikel 10 van de Overeenkomst van Maastricht. In dit artikel is een bepaling opgenomen over de mogelijkheid om bijstand te verlenen aan de nationale luchtverkeersleidingsorganisaties van de vier Staten in gevallen van verstoring van de levering van luchtverkeersdiensten (*contingency*) en de procedures om hierover afspraken te maken, inclusief de rapportage aan alle betrokkenen.

In artikel XI van Bijlage 1 van de Wijzigingsovereenkomst wordt de tekst van de leden 1 tot en met 3 van artikel 11 van de Overeenkomst van Maastricht vervangen. Het artikel bevat de aangepaste bepalingen over de financiële verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid die voortvloeien uit de veranderingen in de bevoegdheden van de vier Staten. EUROCONTROL blijft verantwoordelijk voor schade die optreedt als gevolg van de taakuitvoering onder de (gewijzigde) Overeenkomst van Maastricht behoudens als de oorzaak van de schade ligt in de uitoefening van de beslissingsbevoegdheden van de vier Staten in de MDMB of van de Directeur van MUAC als eindverantwoordelijke voor het functioneren, opereren en bereiken van de doelstellingen van MUAC zoals voorzien in artikel IV van Bijlage 1 van de Wijzigingsovereenkomst.

Artikel XII van Bijlage 1 van de Wijzigingsovereenkomst vervangt de tekst van artikel 12 van de Overeenkomst van Maastricht. Het artikel geeft nadere verduidelijking over de hiërarchie tussen de hoofdtekst van de (gewijzigde) Overeenkomst van Maastricht en de Bijlagen daarbij. De mogelijkheid wordt geïntroduceerd om de Bijlagen, uitgezonderd de nieuwe Bijlage IV, te wijzigen door briefwisseling tussen de vier Staten en de Directeur-Generaal van EUROCONTROL. Hierdoor is voor het wijzigen van de Bijlagen, uitgezonderd de nieuwe Bijlage IV, geen unaniem besluit van de Permanente Commissie meer vereist. Briefwisselingen tot wijziging van Bijlagen I en II zijn aan te merken als verdragswijzigingen van uitvoerende aard, die op grond van artikel 7, onderdeel f, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen geen parlementaire goedkeuring behoeven, tenzij de Staten-Generaal zich het recht tot goedkeuring thans voorbehouden. De in briefwisselingen vastgelegde wijzigingen van Bijlage III bij de Overeenkomst van Maastricht behoeven wel parlementaire goedkeuring.²

In artikel XIII van Bijlage 1 van de Wijzigingsovereenkomst wordt het derde lid van artikel 14 van de Overeenkomst van Maastricht vervangen. De bepaling die verwijst naar een overgangperiode voor de inwerkingtreding van de Overeenkomst van Maastricht wordt geschrapt omdat deze achterhaald is.

De artikelen XIV tot en met XXIV van Bijlage 1 van de Wijzigingsovereenkomst betreffen aanpassingen in Bijlagen II en III van de (gewijzigde) Overeenkomst van Maastricht die voortvloeien uit de wijzigingen van de hoofdtekst van de Overeenkomst van Maastricht of daar waar de oorspronkelijke tekst is achterhaald. In de meeste artikelen betreffen dit verwijderingen, verplaatsingen en/of vernummering van de oorspronkelijke tekst van deze Bijlagen.

² Kamerstukken II 1987-1988, 20663, A en Nr. 1.

Met artikel XXV van Bijlage 1 van de Wijzigingsovereenkomst wordt een artikel aan de Bijlage III van de (gewijzigde) Overeenkomst van Maastricht toegevoegd. De bepalingen in dit artikel waren eerder onderdeel van de hoofdtekst van de Overeenkomst van Maastricht. Hierin is opgenomen dat de vier Staten de kosten van MUAC vergoeden volgens een verdeelsleutel gebaseerd op het aantal luchtverkeersleiders dat werkzaam is in de respectieve verkeersleidingsectoren van de vier Staten, waarbij België en Luxemburg als één sector worden beschouwd. De MDMB stelt de verdeelsleutel jaarlijks vast op basis van de situatie op 1 januari van het desbetreffende begrotingsjaar.

In artikel XXVI van Bijlage 1 van de Wijzigingsovereenkomst wordt een nieuwe tijdelijke Bijlage IV toegevoegd aan de (gewijzigde) Overeenkomst van Maastricht. Deze Bijlage legt de stapsgewijze overname door de 4 Staten vast van alle kosten voor de compensatie voor de nationale belasting op pensioenen en de kosten van ondersteunende diensten die door andere EUROCONTROL-onderdelen aan MUAC worden verleend.

5. Koninkrijkspositie

Wat betreft het Koninkrijk der Nederlanden zal de Wijzigingsovereenkomst, evenals de Overeenkomst van Maastricht, gelden voor het Europese deel van Nederland. Derhalve wordt goedkeuring gevraagd voor het Europese deel van Nederland.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,

De Staatssecretaris van Defensie,

De Minister van Buitenlandse Zaken,