

Vergaderjaar 2024–2025

36 599

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

A/ Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 13 november 2024.

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

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 13 november 2024.

Den Haag, 11 november 2024

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 de wijziging van Bijlage III bij de op 25 november 1986 te Brussel gesloten Overeenkomst inzake de terbeschikkingstelling en exploitatie van installaties en diensten voor het luchtverkeer door EUROCONTROL in het Luchtverkeersleidingscentrum Maastricht (Overeenkomst van Maastricht) (Trb. 1987, 18), zoals gewijzigd op 17 december 2020 te Brussel (Trb. 2021, 1); tot stand gekomen te Maastricht op 19 oktober 2023 (Trb. 2024, 102).

Een toelichtende nota bij deze wijziging treft u eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt voor het Europese deel van Nederland gevraagd.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
C.C.J. Veldkamp

Toelichtende nota

1. Inleiding

Op 25 november 1986 is te Brussel de Overeenkomst inzake de terbeschikkingstelling en exploitatie van installaties en diensten voor het luchtverkeer door EUROCONTROL in het Luchtverkeersleidingscentrum Maastricht, met Bijlagen (hierna: Overeenkomst van Maastricht) gesloten. 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). De Overeenkomst van Maastricht is gewijzigd door de op 17 december 2020 te Brussel gesloten Overeenkomst tot wijziging van de Overeenkomst inzake de terbeschikkingstelling en exploitatie van installaties en diensten voor het luchtverkeer door EUROCONTROL in het Luchtverkeersleidingscentrum Maastricht, ondertekend op 25 november 1986 (Overeenkomst van Maastricht) (*Trb.* 2021, 1) (hierna: Overeenkomst van Maastricht, zoals gewijzigd). De Overeenkomst van Maastricht, zoals gewijzigd, is op 1 juli 2022 in werking getreden voor het Europese deel van Nederland (*Trb.* 2022, 90). Op 19 oktober 2023 zijn de vier Staten en EUROCONTROL overeengekomen Bijlage III bij de Overeenkomst van Maastricht, zoals gewijzigd, te herzien.

EUROCONTROL werd opgericht bij het op 13 december 1960 te Brussel gesloten Internationaal Verdrag tot samenwerking in het belang van de veiligheid van de luchtvaart «EUROCONTROL», zoals meermalen gewijzigd (*Trb.* 1961, 62). Het Verdrag 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 gesloten Protocol tot wijziging (*Trb.* 1981, 182 en *Trb.* 1986, 10) thans eenenveertig Staten Partij.¹

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, zoals gewijzigd. 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, zoals gewijzigd, voorziet erin dat de kosten voor MUAC door de vier Staten worden gefinancierd.

De huidige verdeelsleutel voor elk van de vier Staten is in principe gebaseerd op het verwachte aantal personeelsleden van de luchtverkeersleiding (luchtverkeersleiders) in een sectorgroep op 1 januari van het jaar waarin de verdeelsleutel van toepassing is (primaire verdeelsleutel). Daar

¹ De tekst van het Oprichtingsverdrag, zoals gewijzigd, zal te zijner tijd worden vervangen door het op 27 juni 1997 te Brussel gesloten Protocol tot consolidatie van het Oprichtingsverdrag (*Trb.* 1998, 258).

de sectorgroepen van het MUAC echter niet consistent zijn met de heffingszones, wordt deze methode aangevuld met extra berekeningen (secundaire verdeelsleutel) die variëren per sectorgroep.

De vier Staten zijn het erover eens dat de huidige kostenverdelingsmethodologie, zoals uiteengezet in Bijlage III van de Overeenkomst van Maastricht, zoals gewijzigd, herzien dient te worden en zijn daarom een nieuwe kostenverdelingsmethodologie overeengekomen. Beoogd wordt deze van toepassing te laten zijn vanaf 1 januari 2025. De belangrijkste redenen voor de veranderingen van de huidige kostenverdelingsmethodologie is de wens om de berekeningsmethodologie over het gehele MUAC te stroomlijnen en nauwkeurigere weerspiegeling van het huidige verkeer en de gerelateerde inzet van luchtverkeersleiders in het luchtruim van een Staat te garanderen, in plaats van slechts gebaseerd te zijn op het aantal luchtverkeersleiders (ATCO's) dat is toegekend aan dat luchtruim. Daarbij zal er met de nieuwe kostenverdelingsmethodologie een balansmechanisme worden toegepast op de vier Staten in het geval van onvoorziene verkeersverschuivingen en om de werkelijke inzet van luchtverkeersleiders achteraf in balans te brengen in de kostenverdeling.

De nieuwe wijze van verrekenen heeft geen gevolgen voor de Rijksbegroting. De kosten voor de luchtverkeersleiding aan de civiele luchtvaart worden verhaald via de tarieven die luchtvaartmaatschappijen hiervoor betalen. Over het geheel is dit kostenneutraal voor de luchtvaartmaatschappijen, want de totale kosten van MUAC veranderen niet door het nieuwe kostenverdelingsmethodologie. Defensie (CLSK) heeft een contract met MUAC voor luchtverkeersleiding aan militaire luchtvaart. De waarde van dit contract verandert niet door de nieuwe kostenverdeling. De nieuwe verdeling betreft alleen de kosten voor de civiele luchtvaart.

Om deze nieuwe kostenverdelingsmethodologie tussen de vier Staten een rechtsgrondslag te geven, dient Bijlage III bij de Overeenkomst van Maastricht, zoals gewijzigd, dienovereenkomstig te worden herzien. Tevens is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in de artikelen 1–6 enkele technische details aan te passen (bijvoorbeeld een verwijzing naar bijzondere bijlage) die niet rechtstreeks te maken hebben met de wijziging van de kostenverdelingsmethodologie.

De belangrijkste elementen van de nieuwe kostenverdelingsmethodologie zijn als volgt:

- a. De verdeling van de MUAC-kosten tussen de vier Staten zal gebaseerd zijn op het aantal uitgevoerde ATCO-uren (werkelijke schermuren van luchtverkeersleiders) bij het MUAC (primaire verdeelsleutel) per MUAC sectorgroep (Brussel, DECO² en Hannover).
- b. Aangezien de MUAC-sectorgrenzen niet geheel samenvallen met de nationale grenzen wordt hiervoor een correctie toegepast op basis van de oppervlakte (km²) om zodoende kosten over te kunnen hevelen (secundaire verdeelsleutel). De nationale grenzen worden toegepast bij het in rekening brengen van de kosten aan de luchtruimgebruikers via route heffingen. Deze correctiemethode wordt heden gebruikt om de kostenverdeling van Nederland en Duitsland in de DECO-sectorgroep te berekenen en wordt met de nieuwe kostenverdelingsmethodologie toegepast op het gehele MUAC-luchtruim.
- c. De methodologie zal transparant, stabiel en nauwkeurig zijn, en zal geen complexe berekeningen vereisen.

² DECO: Delta Coastal. Dit betreft de grensoverschrijdende sectorgroep van MUAC die het gehele Nederlandse en een deel van Duitse luchtruim binnen het verantwoordelijkheidsgebied van MUAC omvat.

- d. De methodologie zal worden toegepast op het gehele MUAC-luchtruim.
- e. De methodologie zal van toepassing zijn vanaf 1 januari 2025.
- f. Met de methodologie kan achteraf balans worden aangebracht tussen de vier Staten als het vooraf berekende bijdrageniveau niet overeenkomt met de werkelijke schermuren.

Artikel 12 van de Overeenkomst van Maastricht, zoals gewijzigd, voorziet erin dat Bijlage III daarbij kan worden gewijzigd door een uitwisseling van brieven tussen de vier Staten en de Directeur-Generaal van het Agentschap, zolang deze wijziging niet de rechten en plichten van de Organisatie en die van de vier Staten onder de artikelen 1 tot 15 van de Overeenkomst wijzigen. De Directeur-Generaal zal de wijziging van Bijlage III namens EUROCONTROL goedkeuren onder voorwaarde dat hij hierover ruim van tevoren de Permanente Commissie informeert. Daar de beoogde wijziging van Bijlage III alleen de maatregelen voor kostenverdeling betreffen, die, volgens artikel 8 van de Overeenkomst van Maastricht, zoals gewijzigd, rechtstreeks overeengekomen dienen te worden tussen de vier Staten zelf, heeft de wijziging van Bijlage III geen invloed op de rechten en plichten van de respectievelijke vier Staten onder de artikelen 1 tot 15 van de Overeenkomst. Als gevolg daarvan kan de wijziging van Bijlage III overeengekomen worden tussen de vier Staten en de Directeur-Generaal van EUROCONTROL.

De in briefwisselingen vastgelegde wijziging van Bijlage III bij de Overeenkomst van Maastricht, zoals gewijzigd, betreft besluiten met een verdragskarakter en behoeft parlementaire goedkeuring.³ De regeling van de financiering van de investeringskosten en de aanwijzing van de daartoe aan te wenden begrotingsmiddelen, vervat in de artikelen 1 tot en met 5 van Bijlage III valt namelijk niet aan te merken als een bijlage van uitvoerende aard, die op grond van artikel 7, aanhef, onderdeel f, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen geen goedkeuring zou behoeven. Daarnaast zal in het licht van de beoogde toepassingsdatum voor de nieuwe kostenverdelingsmethodologie vanaf 1 januari 2025, in het geval de parlementaire goedkeuringsprocedure niet is afgerond voor 31 december 2024, de wijziging van Bijlage III bij de Overeenkomst van Maastricht, zoals gewijzigd, voorlopig worden toegepast vanaf 1 januari 2025. Zodra de goedkeuring is verkregen zal het Koninkrijk der Nederlanden, ten behoeve van het Europese deel van Nederland, overgaan tot een briefwisseling met de Directeur-Generaal van EUROCONTROL.

2. Reikwijdte

De wijziging van Bijlage III bij de Overeenkomst is, evenals de Overeenkomst van Maastricht, zoals gewijzigd, uitsluitend 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. Het gehele luchtruim waarvoor Nederland verantwoordelijk is, wordt – zoals in de inleiding is vermeld – aangeduid als de Amsterdam FIR.

³ Kamerstukken II 2020/21, 35 855 A, nr. 1.

3. Een ieder verbindende bepalingen

De wijziging van Bijlage III bij de Overeenkomst, zoals gewijzigd, betreft verplichtingen tussen de vier Staten en EUROCONTROL. Aan de artikelen 5 (personeelskosten) en 6 (pensioenrechten) van Bijlage III, kunnen in de zin van artikel 94 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. De wijziging van deze artikelen is van technische aard en maakt duidelijk dat deze kosten onderdeel zijn van het in artikel 3 van Bijlage III vastgestelde deel van de begroting van EUROCONTROL.

4. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

De verwijzing naar een bijzondere Bijlage in Deel III van de begroting van de Organisatie over de aan investeringen gerelateerde kapitaalkosten met betrekking tot het MUAC is vervangen door een meer algemene verwijzing naar het Deel van de begroting van de Organisatie dat gericht is op het Centrum Maastricht.

Artikel 2

Dit betreft een aanpassing die het gevolg is van de wijziging van artikel 1: het schrappen van de verwijzing naar een «bijzondere Bijlage» waarnaar verwezen wordt in artikel 1. Net als in het voorgaande artikel wordt in het aangepaste artikel 2 daarom verwezen naar de aan investeringen gerelateerde kapitaalkosten.

Artikel 3

De verwijzing naar een bijzondere Bijlage in Deel III van de begroting van de Organisatie over de exploitatie/uitgaven met betrekking tot het MUAC is ook in dit artikel vervangen door een meer algemene verwijzing naar het Deel van de begroting van de Organisatie dat gericht is op het Centrum Maastricht.

Artikel 4

Dit betreft onder meer een aanpassing die het gevolg is van de wijziging van artikel 3: het schrappen van de verwijzing naar een «bijzondere Bijlage» waarnaar verwezen wordt in artikel 3. Verder wordt een verwijzing ingevoegd naar de kostenverdelingsformule, die omschreven is in artikel 7 van Bijlage III bij de Overeenkomst van Maastricht, zoals gewijzigd. Daarnaast wordt de verwijzing naar het «militaire deel van de operationele kosten» vervangen door speciale bijdragen met betrekking tot de controle van «operationeel luchtverkeer». Dit is het gevolg van een mandaat dat in 2017 is gegeven aan EUROCONTROL om het operationele luchtverkeer in Duitsland en Nederland vanaf het MUAC te controleren. Met dit mandaat is de berekening van de kosten voor militaire partners niet langer gebaseerd op een vast percentage van de algemene begroting, maar in plaats daarvan op de werkelijke kosten die het MUAC maakt voor de controle van operationeel luchtverkeer.

Artikelen 5 en 6

In deze artikelen worden de verwijzingen naar «bijzondere Bijlage» vervangen met het doel voor consistentie te zorgen met de wijziging in artikel 3.

Artikel 7

Artikel 7 weerspiegelt het nieuwe kostenverdelingsmechanisme tussen de vier Staten, waarmee de kosten met betrekking tot de controle van algemeen luchtverkeer (GAT) op het MUAC verdeeld worden tussen de vier Staten.

Als tegenwicht voor het algemene kostenverdelingsbeginsel tussen de vier Staten dat uiteengezet is in het eerste lid van artikel 7, bepaalt dat het tweede lid van artikel 7 van Bijlage III bij de Overeenkomst van Maastricht, zoals gewijzigd, dat wanneer ontvangsten die door het MUAC worden gegenereerd rechtstreeks bijdragen aan een of meer specifieke Staat/Staten, deze alleen worden toegekend aan de relevante Staat/Staten.

Het derde lid van artikel 7 bepaalt de nieuwe kostenverdelingsformule die overeengekomen is door de vier Staten voor het vaststellen van hun respectievelijke delen in de financiering van de MUAC-begroting op basis van de volgende beginselen:

- a. De methode om de kosten voor het MUAC te verdelen tussen de vier Staten zal gebaseerd zijn op het aantal uitgevoerde ATCO-uren (werkelijke schermuren) bij het MUAC (primaire verdeelsleutel);
- b. De methode die heden gebruikt wordt om de kostenverdeling van Nederland en Duitsland in de DECO-sectorgroep (oppervlaktegebied in km²) te berekenen, wordt toegepast op het gehele MUAC-luchtruim om kosten over te hevelen wanneer MUAC-sectorgrenzen nationale grenzen kruisen (secundaire verdeelsleutel).

Het vierde lid van artikel 7 bepaalt het a priori verdeelsleutelconcept.

Het vijfde lid van artikel 7 geeft het Maastricht Besluitvormingsorgaan (MDMB) de bevoegdheid andere gegevens te gebruiken wanneer de in het vierde lid van artikel 7 genoemde gegevens niet als representatief worden beschouwd.

Het zesde lid van artikel 7 maakt het het MDMB mogelijk om in uitzonderlijke gevallen de a priori verdeelsleutel te herzien.

Het zevende lid van artikel 7 geeft aan dat de a priori verdeelsleutel jaarlijks door het MDMB wordt vastgesteld en overeengekomen als onderdeel van het goedkeuringsproces van de MUAC-begroting.

Het achtste lid van artikel 7 is het voormalige vierde lid van artikel 7 van Bijlage III van de Overeenkomst van Maastricht, zoals gewijzigd. Het artikel bepaalt dat de delen die worden toegekend aan het Koninkrijk België en het Groothertogdom Luxemburg, als één geheel beschouwd, tussen deze Staten worden verdeeld.

Het negende tot en met het twaalfde lid van artikel 7 bepalen het afstemmingsmechanisme en de toepassing ervan waarmee de bijdragen tussen de vier Staten in balans kunnen worden gebracht.

Het dertiende lid van artikel 7 bepaalt dat het MDMB beslissingen neemt over het al dan niet toepassen van het afstemmingsmechanisme. Dit stelt de MDMB in staat om te besluiten de bijdragen tussen de vier Staten niet in balans te brengen in het geval de afwijkingen marginaal zijn.

5. Koninkrijkspositie

Wat betreft het Koninkrijk der Nederlanden zal de wijziging van Bijlage III bij de Overeenkomst, evenals de Overeenkomst van Maastricht, zoals gewijzigd, uitsluitend gelden voor het Europese deel van Nederland.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
B. Madlener

De Minister van Buitenlandse Zaken,
C.C.J. Veldkamp

De Staatssecretaris van Defensie,
G.P. Tuinman