

Vergaderjaar 2011–2012

33 191

Goedkeuring van het op 2 december 2010 te Brussel tot stand gekomen Verdrag betreffende de oprichting van het Functioneel Luchtruimblok «Europe Central» tussen de Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk België, de Republiek Frankrijk, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden en de Zwitserse Bondsstaat (Trb. 2011, 27) en wijziging van de Wet luchtvaart ter uitvoering van verordening (EG) nr. 1070/2009 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 21 oktober 2009 tot wijziging van verordeningen (EG) nr. 549/2004, (EG) nr. 550/2004, (EG) nr. 551/2004 en (EG) nr. 552/2004 teneinde de prestaties en de duurzaamheid van het Europese luchtvaartstelsel te verbeteren (PbEU 2009 L 300)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 26 juni 2012

Inleiding

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van het Verslag van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel. Mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu en de Minister van Defensie spreek ik de verwachting uit dat met de beantwoording van de vragen en het geven van een reactie op de opmerkingen de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende is voorbereid. Vragen met dezelfde strekking zijn samengevoegd en in één keer beantwoord.

1. Algemeen

De leden van de **D66-fractie** verzoeken om de stand van zaken van de verschillende Single European Sky projecten en in dit kader verzoekt de **VVD-fractie** om de vorderingen van de EU-lidstaten met betrekking tot het implementeren van functionele luchtruimblokken aan te geven.

De hoofdonderdelen van de Single European Sky zijn de functionele luchtruimblokken, het onderzoeks- en ontwikkelingsprogramma voor nieuwe technologie (SESAR), de netwerkmanagementfunctie (NMF) en het prestatieschema.

De functionele luchtruimblokken moeten voor 4 december 2012 operationeel zijn. Volgens de stand van zaken van halverwege juni 2012 zijn twee functionele luchtruimblokken (FAB Verenigd Koninkrijk – Ierland en FAB Denemarken – Zweden) in operatie. Met betrekking tot de overige zeven functionele luchtruimblokken zijn de betrokken lidstaten nog bezig in het proces van het sluiten en ratificeren van hun verdragen.

Het Single European Sky ATM Research programma SESAR loopt sinds 2004. In dit programma worden nieuwe technologische en operationele concepten ontwikkeld voor de luchtverkeersleiding in Europa. Geleidelijk komen de onderdelen beschikbaar die gereed zijn om ingevoerd te worden. Onder leiding van de industrie, waaronder de civiele en militaire luchtruimgebruikers en luchtverkeersleidingsorganisaties, is een interim structuur opgezet die verantwoordelijk is voor de implementatie van SESAR. In de tweede helft van 2012 komt de herziening van het Air Traffic Management (ATM) Masterplan beschikbaar, wat dient als kader voor de verdere ontwikkeling en implementatie van SESAR. Van belang in dit verband is dat in november 2012 de wereldwijde ICAO Air Navigation Conference 2012 plaatsvindt, waarop het wereldwijde plan voor ATM voor de komende tien tot twintig jaar wordt vastgesteld. Voor Europa moet dit plan en daarop gebaseerde technische standaarden de inbedding geven voor de implementatie van SESAR.

Sinds 1 januari 2012 is het prestatieschema voor de burgerluchtvaart voor de Single European Sky in werking. Alle EU lidstaten hebben een prestatieplan ingediend voor de zogenaamde eerste referentieperiode van 2012 tot en met 2014. De FABEC verdragsluitende staten hebben een gezamenlijk plan opgesteld op de gebieden van veiligheid, capaciteit en milieu. De Europese Commissie heeft recent alle voorliggende prestatieplannen aanvaard en beoordeeld en vastgesteld dat op een globaal niveau de geplande prestaties consistent zijn met en bijdragen aan de gestelde Europees brede doelen. De gezamenlijke uitvoering van alle ingediende plannen zal op Europese schaal leiden tot een verbetering van de prestaties op de gebieden van veiligheid, capaciteit, milieu en kosteneffectiviteit.

Sinds juli 2011 functioneert de Europese netwerkmanagementfunctie, waarvoor Eurocontrol is aangewezen. Deze functie heeft tot doel om voorstellen te doen voor verbeteringen van het Europese routenetwerk en de coördinatie van schaarse middelen; radiofrequenties en transpondercodes. De netwerkmanager is momenteel bezig om zijn strategie en uitvoeringsplannen op te stellen. Uit de voorlopige plannen blijkt dat de netwerkmanager een prestatieverbetering van 10%, op het gebied van capaciteit en kortere vliegroutes kan brengen bovenop de verbeteringen die door de EU-lidstaten, al dan niet via de functionele luchtruimblokken, worden geleverd.

De leden van de **VVD-fractie** vragen of FABEC per 4 december 2012 operationeel kan zijn en welke belemmeringen eventueel hierbij in de weg staan.

Vooruitlopend op de ratificatie van het FABEC-verdrag hebben de verdragsluitende staten reeds voorbereidende werkzaamheden uitgevoerd om na de formele totstandkoming van FABEC direct als functioneel luchtruimblok te kunnen opereren. Het bestuursmodel, waarvoor de basis is gelegd in het verdrag is verder uitgewerkt en nadere afspraken zijn gemaakt over de werkwijze. De FABEC-Raad en de in het verdrag genoemde ondersteunende comités (Luchtruimcomité, Harmonisatie- en adviescomité, Financieel en prestatiecomité en het comité van de Nationale Toezichhoudende instanties) zijn op basis van deze nadere

uitwerking op tijdelijke basis ingesteld. Dit maakt het mogelijk om op onderwerpen als prestatiebesturing en het opstellen van een gemeenschappelijk luchtruimbeleid reeds voorbereidende stappen te zetten. Voordat het verdrag door de zes verdragsluitende staten is geratificeerd en in werking is getreden kunnen echter nog geen formele besluiten genomen worden.

Indien alle verdragsluitende staten het verdrag uiterlijk 31 oktober 2012 ratificeren zal FABEC per 1 december 2012 operationeel zijn in de zin dat de verdragsluitende staten vanaf die datum op de gebieden genoemd in het verdrag gezamenlijk in de FABEC-Raad beslissingen zullen kunnen en moeten nemen. Om een luchtruimblok te realiseren dat functioneel en ongeacht de bestaande grenzen is ingericht zal de aankomende jaren nog veel werk moeten worden verricht. Er zullen onder andere maatregelen moeten worden afgesproken ten aanzien van gemeenschappelijk luchtruimbeleid (waaronder de instelling van grensoverschrijdende gebieden en een gezamenlijke uitwerking van het concept van flexibel gebruik van het luchtruim); de harmonisatie van regels en procedures; de gezamenlijke aanwijzing van luchtvaartdienstverlenende organisaties en de samenwerking tussen de toezichthoudende instanties.

Het belang van Nederland bij een succesvolle implementatie van FABEC is groot. Om de ambities voor netwerkqualiteit en de daarvoor noodzakelijke luchtzijdige bereikbaarheid te realiseren is grensoverschrijdende samenwerking in het luchtruim noodzakelijk. Het kabinet zet daarom stevig in op uitwerking en de implementatie van de afspraken in het FABEC-verdrag door een actieve rol te spelen in de FABEC-Raad en de ondersteunende comités.

De leden van de **CDA-fractie** zijn van mening dat FABEC vóór de deadline van 4 december 2012 moet zijn opgericht en vragen de regering in welk stadium het ratificatieproces zich in de andere verdragsluitende staten bevindt en of de oprichting van FABEC op deze datum plaats kan vinden. Ook willen de leden graag weten welke acties de Europese Commissie zal nemen als de deadline niet wordt gehaald.

Iedere maand rapporteren de verdragsluitende staten omtrent de voortgang van de ratificatie van het FABEC-verdrag. Van de zes verdragsluitende staten hebben Luxemburg en Zwitserland de ratificatieprocedure inmiddels afgerond. In de overige staten is momenteel de parlementaire behandeling van het FABEC-verdrag gaande. In het meest recente rapport van eind mei jl. hebben België, Duitsland en Frankrijk aangegeven dat ratificatie voor de deadline van 31 oktober 2012 zal plaatsvinden. In Duitsland is de parlementaire behandeling inmiddels afgerond. De Bundesrat heeft het FABEC-verdrag op 11 mei jongstleden goedgekeurd. De goedkeuringswet zal naar verwachting deze zomer worden bekendgemaakt. Frankrijk verwacht de parlementaire behandeling in het najaar te hebben afgerond. Dit tijdspad komt overeen met dat van België en Nederland. Op grond van deze informatie kan worden geconcludeerd dat de ratificatie voor voornoemde datum door de andere verdragsluitende staten zal worden afgerond.

In het geval dat de deadline toch niet kan worden gehaald zullen de betrokken lidstaat en de Europese Commissie moeten komen tot afspraken over maatregelen die nodig zijn om de situatie te corrigeren. Dit volgt allereerst uit verordening (EG) nr. 1070/2009. Mocht de Europese Commissie vanwege de niet-nakoming onverhoopt overgaan tot een inbreukprocedure, zal de betrokken lidstaat in een zogenoemde pre-infractieprocedure de kans krijgen om de niet-nakoming van Europese regelgeving vrijwillig op orde te brengen. Pas in allerlaatste instantie zal

de Europese Commissie een zaak aanhangig maken bij het Hof van Justitie van de Europese Unie.

2. Het Verdrag

De leden van de **CDA-fractie** vragen waarom in de FABEC-Raad zowel een militaire als civiele vertegenwoordiger per land zitting hebben, terwijl iedere verdragsluitende staat slechts een stem heeft.

De doelstellingen van het FABEC-verdrag zijn gericht op het verbeteren van de prestaties van het luchtruim voor zowel het civiele luchtverkeer als het militaire luchtverkeer. Om te borgen dat de belangen van zowel de civiele als de militaire gebruiker en luchtverkeersleidingsorganisaties in de besluitvorming voldoende worden meegenomen is er voor gekozen om twee vertegenwoordigers per staat in de FABEC-Raad zitting te laten nemen. Dit sluit ook aan bij de nationale verantwoordelijkheden in het luchtruim, waar de bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden gedeeld door de bewindspersonen van Infrastructuur en Milieu en van Defensie. Met de civiel-militaire inrichting van besluitvormende organen zijn goede ervaringen opgedaan in bijvoorbeeld de Provisional Council van Eurocontrol en het Single Sky Comité, dat functioneert binnen de context van de Single European Sky.

De leden van de **CDA-fractie** verzoeken de regering aan te geven hoe de verhouding is tussen de militaire en civiele luchtverkeersleiding en in het luchtruim van de andere verdragsluitende staten.

Het FABEC-verdrag geeft aan dat de betrokken staten nauwe samenwerking tussen de civiele en de militaire luchtverkeersdienstverlenende organisaties voorstaan. De wijze waarop de civiele en militaire luchtverkeersdienstverlening zich op dit moment tot elkaar verhouden verschilt binnen de zes verdragsluitende staten. In Zwitserland en Duitsland is sprake van integratie van de civiele en militaire luchtverkeersdienstverlening. In Zwitserland is sprake van civiel-militaire luchtverkeersdienstverlening in één organisatie. In Duitsland is sprake van een beperktere integratie waarbij alleen de algemene verkeersleidingstaken zijn geïntegreerd. Het militaire verkeer in het hogere luchtruim van Duitsland wordt door luchtverkeersleiders van de civiele luchtverkeersdienstverlenende organisatie (DFS) afgehandeld die geïncorporeerd zijn in het Eurocontrol Maastricht Upper Area Control Centre (MUAC). In Frankrijk en België wordt luchtverkeersdienstverlening op dit moment gescheiden geleverd door een civiele en een militaire organisatie. Luxemburg heeft geen militaire luchtruimgebruikers. De luchtverkeersdienstverlening in Luxemburg wordt (behoudens voor de toren- en naderingsverkeersleiding) door de Belgische civiele luchtverkeersdienstverlener verzorgd.

In alle landen is sprake van flexibel en dynamisch gebruik van het luchtruim conform het Eurocontrol Flexible Use of Airspace (FUA) Concept. Daarmee kan de luchtruimbehoefte van civiele en militaire luchtruimgebruikers beter op elkaar worden afgestemd voor zowel tijd als plaats. Uitgangspunt van het concept is dat luchtruim voor specifieke (vaak militaire) activiteiten die niet zijn te combineren met regulier verkeer uitsluitend wordt gesegregeerd op momenten van daadwerkelijk gebruik. Dat draagt bij aan het vliegen van directe en kortere routes met optimale vluchtprofielen wat leidt tot brandstof- en kostenbesparingen, minder omvliegen voor luchtvaartmaatschappijen en een reductie van emissies.

In alle landen, behoudens Luxemburg, is sprake van luchtruim dat gereserveerd kan worden voor militaire activiteiten volgens het genoemde FUA concept en dat gecontroleerd wordt door een militaire

luchtverkeersleidingorganisatie. Deze gebieden zijn tijdens militaire openstellingstijden of tijdens militaire activiteiten niet of beperkt beschikbaar voor de civiele luchtvaart. Een kaart met een overzicht van de belangrijkste militaire oefengebieden van de verdragssluitende organisaties is bijgevoegd (zie bijlage militaire oefengebieden FABEC)¹.

Binnen FABEC wordt op dit moment gewerkt aan de herindeling van het luchtruim, inclusief het optimaliseren van de ligging van militaire oefengebieden. Daarbij wordt gewerkt aan de ontwikkeling van grensoverschrijdende militaire oefengebieden om het schaarse luchtruim zo optimaal mogelijk te benutten. Binnen Nederland is reeds een grensoverschrijdend oefengebied met Duitsland boven de Noordzee (CBA Sea). Een tweede grensoverschrijdend militair oefengebied (CBA Land) zal de komende jaren ontwikkeld worden in het noordoosten van Nederland en het noordwesten van Duitsland. In andere delen van het FABEC luchtruim worden vergelijkbare grensoverschrijdende oefengebieden gecreëerd.

Binnen FABEC wordt door betrokken staten en luchtverkeersdienstverleners gewerkt aan het harmoniseren van de toepassing van het FUA concept in de zes verdragssluitende staten om de behoeften van zowel de civiele luchtvaart als de militaire luchtvaart beter te kunnen accommoderen met inachtneming van de prestatie-eisen.

De leden van de **CDA-fractie** menen dat de kostentoedeling ertoe kan leiden dat partijen, omdat dat voordeliger zou zijn, bij voorkeur over het eigen grondgebied zullen vliegen. Omdat dit in strijd met de bedoelingen van het verdrag zou zijn, verzoeken de leden om een reactie van de regering en mogelijke oplossingen.

Uitgangspunt bij aanpassingen van het luchtruim en de routestructuur is een verbetering van de prestaties van zowel de luchtverkeersdienstverleners als de luchtvaartmaatschappijen. Die prestatieverbetering is gericht op een verlaging van de kosten, een vergroting van de capaciteit (vermindering van vertragingen) en verbetering van de duurzaamheid (kortere vluchten en minder emissies) en het verhogen van het veiligheidsniveau. Indien er mogelijkheden zijn om het luchtverkeer efficiënter af te handelen, moeten die mogelijkheden zeker worden benut. De consequentie van die efficiëntere afhandeling kan zijn dat het vliegverkeer verschuift van het éne land naar het andere. Dit leidt er onvermijdelijk toe dat de omvang van het verkeer waaraan luchtverkeersdiensten worden verleend in een bepaald nationaal luchtruim kleiner kan worden. In dat geval treedt een navenante inkomstenderving op. Om te voorkomen dat lidstaten vanwege die negatieve financiële effecten niet instemmen met wijzigingen van vliegroutes worden binnen FABEC mogelijkheden onderzocht van een onderlinge verdeling van opbrengsten en de voor- en nadelen van compensatiemechanismen.

Overigens moet worden bedacht dat, als consequentie van een efficiëntere afhandeling van het luchtverkeer door het verbeteren van de routestructuur op FABEC niveau, dit zal leiden tot een vermindering van de totale omvang van de dienstverlening in aantallen service units in het FABEC luchtruim. De financiële effecten van deze aanpassingen komen vanwege de afspraken in het prestatieschema voor een belangrijk deel ten laste van de luchtverkeersleidingsorganisaties. Deze effecten worden ook betrokken bij het onderzoek naar de mogelijkheden van een onderlinge verdeling van opbrengsten als gevolg van vliegroutestructuurwijzigingen.

De leden van de **SP-fractie** vragen wat precies de reikwijdte is van het voorstel voor de civiele en militaire luchtvaart en waar het onderscheid tussen beide ligt.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Met de oprichting van FABEC beogen de verdragsluitende staten te voldoen aan de behoeften van zowel de civiele als de militaire luchtvaart. De doelstellingen van FABEC richten zich zowel op het verhogen van de capaciteit, de vluchtefficiëntie (en daarmee brandstofbesparing) en de kosteneffectiviteit voor de civiele luchtvaart als ook het behouden van de missie effectiviteit voor de militaire luchtvaart. Om deze doelstellingen te bereiken is intensivering van de samenwerking op het terrein van Air Traffic Management nodig tussen de landen en tussen de civiele en militaire luchtverkeersdienstverleners. Met het FABEC-verdrag verplicht Nederland zich om ten aanzien van luchtruimbeleid, regels en procedures, luchtverkeersdienstverlening, heffingen en toezicht samen te werken. Deze verplichting geldt voor Nederland als geheel, en is daarmee van belang voor zowel de civiele als de militaire luchtverkeersdienstverlenende organisaties en de civiele en de militaire beleidmakende en toezichthoudende instanties. Voor de militaire luchtvaart is, onderscheidend van de civiele luchtvaart, in artikel 4.2 van het verdrag opgenomen dat de bepalingen van het verdrag geen afbreuk doen aan de bevoegdheden van de verdragsluitende staten met betrekking tot veiligheids- en militaire belangen.

3. Machtigingsbepaling

De leden van de **VVD-fractie** willen graag weten welke eventuele inpassingsmaatregelen – zoals een machtigingsbepaling – de overige verdragsluitende staten hebben genomen. In dit kader willen de leden van de **CDA-fractie** weten welke rol de parlementen in Duitsland en Frankrijk hebben bij de besluiten van de FABEC-Raad.

Voor zover kan worden nagegaan zijn in de overige verdragsluitende staten geen inpassingsmaatregelen genomen. De verdragsluitende staten hebben hun eigen staatsrechtelijke regels en hun eigen verdragspraktijk. De machtigingsbepaling is ingevoerd op advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, zodat het parlement om expliciete instemming wordt gevraagd met de in artikel 22 van het Verdrag opgenomen machtiging aan de FABEC-Raad. Voor de verdragsluitende staten die niet overgaan tot het opnemen van een machtigingsbepaling is de instemming van hun parlement met het Verdrag blijkbaar voldoende machtiging.

Voor de rol van de parlementen dient van geval tot geval naar de inhoud van de besluiten van de FABEC-Raad te worden gekeken. Artikel 23, derde lid, van het verdrag maakt een onderscheid tussen besluiten die met of zonder instemming van de nationale parlementen door de verdragsluitende staten kunnen worden uitgevoerd. In geval van de eerste categorie besluiten (vooral de besluiten waarbij uitvoeringswetgeving nodig is) worden de parlementaire procedures van de onderscheiden staten gevolgd: de rol van de Staten-Generaal bij de besluiten van de FABEC-Raad is niet anders dan die van de parlementen in de overige verdragsluitende staten. Dit laat onverlet dat soms een besluit, op grond van de onderscheiden nationale wetgeving, in de ene verdragsluitende staat wel en in de andere niet tot consultatie van het parlement kan leiden.

De leden van de **CDA-fractie** vragen waarom de besluiten van de FABEC-Raad niet aan de Staten-Generaal voorgelegd hoeven te worden.

In artikel 22 van het verdrag wordt aan de FABEC-Raad de bevoegdheid tot het nemen van besluiten verleend. Door in te stemmen met het verdrag delegeren de Staten-Generaal de bevoegdheid tot het nemen van de besluiten aan de FABEC-Raad. Daarbij blijft overeind dat voor de uitvoering van een besluit de instemming van de Staten-Generaal vereist

kan zijn (artikel 23, derde lid, van het Verdrag). Zie ook de vraag hierboven en de vraag over de kwalificatie van de besluiten.

De leden van de **CDA-fractie** vragen hoever de beslissingsbevoegdheid van de FABEC-Raad reikt.

De FABEC-Raad heeft de bevoegdheid beslissingen te nemen ter uitvoering van de doelstellingen van het verdrag. De beslissingen betreffen een breed spectrum aan terreinen: de FABEC-Raad kan alle besluiten nemen die bijdragen aan een efficiënte samenwerking binnen een veilig luchtruimblok. De besluiten kunnen partijen ook verplichten tot het nemen van maatregelen. De beslissingsbevoegdheid van de FABEC-Raad wordt, ingevolge artikel 23, derde lid, van het verdrag, ingeperkt door de nationale regelgeving van partijen: als ten gevolge van een besluit van de FABEC-Raad (aanpassing van) een Nederlandse wet noodzakelijk is, laat Nederland de andere partijen weten dat, vóór Nederland het besluit kan uitvoeren en vóór het besluit in werking kan treden, een parlementaire procedure gevolgd moet worden.

De leden van de **CDA-fractie** vragen de regering aan te geven hoe groot de doorzettingsmacht van de FABEC-Raad is en of een staat de mogelijkheid heeft om af te wijken van een door de FABEC-Raad genomen besluit. Hoe is de besluitvormingsprocedure te rijmen met artikel 1 van het Verdrag van Chicago?

Artikel 1 van het op 7 december 1944 te Chicago tot stand gekomen Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart (Verdrag van Chicago; zie laatstelijk Trb. 2010, 259) stelt dat de verdragsluitende staten soeverein zijn in het luchtruim boven hun grondgebied. Dit beginsel wordt in artikel 4, eerste lid, van het FABEC-verdrag nog eens bevestigd. Ook de besluitvormingsprocedure binnen FABEC doet hier niets aan af. De besluitvormingsprocedure in de FABEC-Raad gebeurt ingevolge artikel 23, tweede lid, van het Verdrag met eenparigheid van stemmen. Voor een besluit van de FABEC-Raad is dus de instemming van alle verdragsluitende staten vereist. Dit betekent dat een verdragsluitende staat niet tegen zijn zin in kan worden gebonden aan een besluit van de FABEC-Raad. De beslissingsbevoegdheid van de FABEC-Raad wordt, ingevolge artikel 23, derde lid, van het Verdrag, vervolgens ingeperkt door de nationale regelgeving van partijen. Als bijvoorbeeld ten gevolge van een besluit van de FABEC-Raad (aanpassing van) een Nederlandse wet noodzakelijk is, moet Nederland aangeven dat de uitvoering (swetgeving) van het besluit de goedkeuring van het Nederlandse parlement behoeft voor het besluit in werking kan treden (zie ook de antwoorden hierboven en hieronder).

De leden van de **CDA-fractie** en van de **SP-fractie** (zoals ook hieronder) zien de kwalificatie van de besluiten van de FABEC-Raad graag nader toelicht.

In artikel 2 van het verdrag is bepaald dat het FABEC geen internationale organisatie met internationale rechtspersoonlijkheid is. In dat kader geeft het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State dan ook aan dat de FABEC-Raad niet kan worden aangemerkt als een orgaan van een volkenrechtelijke organisatie in de zin van de Grondwet. De besluiten die door deze instantie worden genomen, zijn vervolgens te kwalificeren als uitvoeringsbesluiten. Ten aanzien van deze besluiten is het juridisch mogelijk dat, indien een verdrag een orgaan aanwijst dat bindende besluiten kan nemen, in het wetsvoorstel tot goedkeuring van het verdrag een machtigingsbepaling wordt opgenomen. Op basis van deze bepaling machtigt de Staten-Generaal de regering uitdrukkelijk om besluiten van de FABEC-Raad niet voor te leggen aan de Staten-Generaal voor zover voor

de uitvoering geen aanpassing van wetgeving nodig is. Zie hiervoor ook de antwoorden op de vorige vragen.

Met de passage in de toelichting dat de besluiten van de FABEC-Raad geen rechtstreekse werking hebben, wordt benadrukt dat de besluiten de staat binden en niet de burger. Nederland is gehouden om, als een besluit dat zou vereisen, maatregelen te nemen ter uitvoering van dat besluit; die maatregelen binden, waar van toepassing, vervolgens de burger.

De leden van de **CDA-fractie** vragen zich af waarom niet is gekozen voor een voorhangprocedure en wat de eventuele consequenties van een voorhangprocedure zouden zijn.

De besluiten die door de FABEC-Raad worden genomen zijn opgesomd in artikel 22 van het verdrag. Zoals in de memorie van toelichting is beschreven, hebben de besluiten voornamelijk betrekking op onderwerpen als samenwerking in, en inrichting en gebruik van het lucht-ruimblok. Deze besluiten zijn van technische aard en zullen bovendien voor een groot deel in het kader van Europese regelgeving genomen worden. Daarnaast zijn er procedurele besluiten, zoals die met betrekking tot het huishoudelijk reglement van de FABEC-Raad, de werkwijze van de ondersteunende comités en het instellen van werkgroepen. Gezien de aard, het aantal en de verscheidenheid van alle besluiten is de regering van mening dat een voorhangprocedure achterwege kan blijven. Deze zou de slagvaardigheid van het orgaan onnodig beperken. Verder kan het in voorkomend geval noodzakelijk zijn om een besluit zeer snel te nemen, bijvoorbeeld met betrekking tot beveiliging. Bovendien wordt gewezen op hetgeen in het antwoord op voorgaande vragen is vermeld over besluiten waarvoor wetgeving is vereist en die daarmee aan de instemming van de Staten-Generaal zijn onderworpen.

De leden van de **SP-fractie** vragen de regering een reactie te geven op de kanttekeningen en opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State inzake de kwalificatie van de beslissingen van de FABEC-Raad, inzake de verhouding tussen het FABEC-verdrag en de SES-I en SES-II-regelgeving en willen weten of de regering het wetsvoorstel gaat aanpassen.

De aanbevelingen van de Afdeling met betrekking tot de kwalificatie van de beslissingen van de FABEC-Raad zijn overgenomen en het wetsvoorstel is aangepast (zie de antwoorden hierboven). De Afdeling heeft een aantal opmerkingen gemaakt inzake de verhouding van het FABEC-verdrag tot de SES-I- en SES-II-regelgeving. Vrijwel alle opmerkingen zijn door de regering overgenomen en het wetsvoorstel is dienovereenkomstig aangepast. Het FABEC-verdrag vloeit rechtstreeks voort uit de SES-regelgeving. De Afdeling merkt terecht op dat de SES-regelgeving geen betrekking heeft op militaire luchtvaart. Het FABEC-verdrag omvat daarentegen wel militaire operaties en trainingen. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is nader toegelicht dat de verdragsluitende staten hebben besloten dat voor de ontwikkeling van een gemeenschappelijk Europees luchtruim de samenwerking tussen civiele en militaire autoriteiten noodzakelijk is. Om deze reden heeft het FABEC-verdrag ook betrekking op de militaire luchtvaart. Met betrekking tot de opmerkingen over het heffingenstelsel kan worden gesteld dat de toelichting op dit punt is uitgebreid. Er is aandacht besteed aan de wijze waarop de overgang van de vaststelling van het eenheidstarief zal plaatsvinden en hoe de coördinatie tussen de verdragsluitende staten en Eurocontrol wordt vormgegeven. Ook aan de opmerkingen van de Afdeling inzake de aanwijzing van de luchtverkeersdiensten en de geschillenbeslechting is gehoor gegeven door de toelichting uit te

breiden. Er is, zoals in het nader rapport is aangegeven, tenslotte geen noodzaak geweest om in de toelichting aandacht te besteden aan de opmerking over de overgangsbepalingen.

De leden van de **SP-fractie** constateren dat de Afdeling advisering van de Raad van State opmerkingen heeft gemaakt over de delegatie aan de minister van Infrastructuur en Milieu en de minister van Defensie. De leden vragen de regering waarom de keuze voor delegatie is gemaakt en om op de opmerkingen van de Afdeling in te gaan.

De keuze voor de voorgestelde delegatiebepaling is gemaakt om de ministers van Infrastructuur en Milieu en Defensie de bevoegdheid te geven om – indien noodzakelijk – nadere regels te stellen omtrent de instelling en werking van een functioneel luchtruimblok. De Afdeling heeft geadviseerd om de delegatiebepaling in het wetsvoorstel zo concreet en nauwkeurig mogelijk te begrenzen. Naar aanleiding van dit advies is de noodzaak van delegatie opnieuw bezien en is besloten de voorgestelde delegatiebepaling te schrappen. De voorgestelde delegatiebepaling zou een vangnetbepaling zijn waarvoor nadere concretisering op dit moment niet mogelijk is. Omdat de noodzaak van concretisering wordt erkend en de huidige delegatiemogelijkheden in de Wet luchtvaart op dit moment volstaan, is besloten af te zien van verdere delegatie.

4. Overig

De leden van de **SP-fractie** horen graag hoe het FABEC-verdrag zich verhoudt tot de bestaande wetten en regels ten aanzien van het Nederlandse luchtruim. De leden willen weten of het FABEC-verdrag voorrang boven deze wetten heeft en of de geldende regelgeving, zoals de NAVO-binnenvliegeregeling, onverkort van kracht blijft.

Omdat verdragen van een hogere orde zijn dan andere soorten regelgeving, dient de nationale regelgeving in overeenstemming te zijn met een verdrag voordat Nederland zich kan binden aan een verdrag. Daarom wordt, voordat Nederland zich aansluit bij een verdrag, bezien of dat verdrag uitvoeringswetgeving behoeft. Deze check is ook in het geval van het FABEC-verdrag uitgevoerd en heeft ertoe geleid dat in het wetsvoorstel een wijziging van de Wet luchtvaart (artikel II, onderdeel B) is opgenomen. Met deze wijziging is de bestaande Nederlandse regelgeving in lijn met de bepalingen van het FABEC-verdrag: overige bestaande nationale regelgeving blijft dus van kracht.

De NAVO-binnenvliegeregeling van 8 september 1987 (Stcrt. 1987, 218) blijft op grond van artikel 4, tweede lid, van het FABEC-verdrag onverkort van kracht. Ingevolge dit artikel doet het Verdrag geen afbreuk aan de soevereine bevoegdheden van de verdragsluitende staten met betrekking tot hun veiligheids- en militaire belangen.

De minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal