

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1994-1995**

9 NOVEMBER 1994

Ontwerp van wet houdende goedkeuring van het Verdrag inzake het open luchtruim, Bijlagen A, B, C, D, E, F, G, H, I, J, K en L, gedaan te Helsinki op 24 maart 1992

VERSLAG

**NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE BUITENLANDSE BETREKKINGEN
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER VAN ERPS**

**INLEIDENDE UITEENZETTING VAN DE
MINISTER VAN BUITENLANDSE HANDEL
EN VAN EUROPESE ZAKEN**

1. Algemene kader

Het «Open Skies»-verdrag onderhandeld te Wenen van september 1991 tot maart 1992 en ondertekend te Helsinki op 24 maart 1992 vormt een unieke veiligheids- en vertrouwenbevorderende maatregel die het gehele gebied van Vancouver tot Vladivostok bestrijkt. Het verdrag werd afgesloten tussen de

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen

1 Vaste leden: de heren De Croo, voorzitter, Borremans, De Backer, Dierickx, Henneuse, Hotyat, de dames Lieten-Croes, Maes, de heren Van Wambeke, Verschueren en Van Erps, rapporteur.

2 Plaatsvervangers: de heren Baise, Hatry en H. Van Rompaey.

R. A 16681*Zie:***Gedr. St. van de Senaat:****1174-1** (1993-1994) Ontwerp van wet.**SENAT DE BELGIQUE****SESSION DE 1994-1995**

9 NOVEMBRE 1994

Projet de loi portant approbation du Traité sur le régime «Ciel ouvert», Annexes A, B, C, D, E, F, G, H, I, J, K et L, faits à Helsinki le 24 mars 1992

RAPPORT

**FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DES RELATIONS EXTERIEURES
PAR M. VAN ERPS**

**EXPOSE INTRODUCTIF DU MINISTRE DU
COMMERCE EXTERIEUR ET DES AFFAIRES
EUROPEENNES**

1. Cadre général

Le Traité sur le régime «Ciel ouvert», négocié à Vienne de septembre 1991 à mars 1992, et signé à Helsinki le 24 mars 1992, constitue une mesure exceptionnelle de renforcement de la confiance et de la sécurité couvrant tout le territoire de Vancouver à Vladivostok. Ce traité a été conclu entre les Etats

Ont participé aux travaux de la commission:

1 Membres effectifs: MM. De Croo, président, Borremans, De Backer, Dierickx, Henneuse, Hotyat, Mmes Lieten-Croes, Maes, MM. Van Wambeke, Verschueren et Van Erps, rapporteur.

2 Membres suppléants: MM. Baise, Hatry et H. Van Rompaey.

R. A 16681*Voir:***Document du Sénat:****1174-1** (1993-1994) Projet de loi.

N.A.V.O.-lidstaten en de vroegere Warschaupakt-landen. Van de ex-U.S.S.R. maken de Russische federatie, Wit-Rusland en de Oekraïne ook deel uit.

Het « Open-Skies »-verdrag is bij uitstek een onderdeel van het concept van « coöperatieve veiligheid » waarbij niet alleen alle N.A.V.O.-lidstaten maar ook alle ex-Warschaupakt-lidstaten hun volledig lucht-ruim openstellen voor observatievluchten met ongewapende vliegtuigen uitgerust met een reeks in het verdrag vastgestelde sensoren (camera's, infrarood sensoren, enz.). De enige beperking die kan worden ingeroepen betreft veiligheidsvoorschriften van het luchtverkeer. Het verdrag kan ook aangewend worden ter vergemakkelijking op de naleving van bestaande en toekomstige wapenbeheersingsovereenkomsten alsmede voor K.V.S.E.-opdrachten in het kader van conflictpreventie en crisisbeheersing.

Ten slotte zou het verdrag in de toekomst ook kunnen worden aangewend voor andere doeleinden zoals natuur- en milieubescherming.

Het « Open-Skies »-verdrag wordt van kracht wanneer minimum twintig ondertekenaars het verdrag geratificeerd hebben waarbij echter wel de grote landen dienen te behoren, d.w.z. deze lidstaten die minimum acht jaarlijkse observatievluchten toebedeeld kregen. Ten slotte dient te worden aangegeven dat de drie Benelux-landen in hoofde van artikel XIV als één verdragspartij voor een aantal aspecten van het verdrag zullen worden beschouwd (zie *infra*).

2. Essentiële elementen van het verdrag

a) Het « Open-Skies »-regime berust op het principe van de zgn. actieve en passieve quota. Dit betekent dat elke verdragsstaat de verplichting op zich neemt (art. III, sectie I) om per jaar een aantal observatievluchten boven zijn grondgebied toe te laten. De passieve quota zijn in het verdrag vastgelegd en kunnen enkel door een verdragswijziging worden veranderd. De actieve quota is het aantal observatievluchten dat een staat over een andere verdragsstaat jaarlijks mag uitvoeren. De huidige in het verdrag vastgelegde verdeling geldt enkel voor de eerste drie jaar van het verdrag. Actieve quota's zijn jaarlijks herzienbaar in het kader van de Open Skies Consultatieve Commissie (O.S.C.C.), een permanent overlegorgaan waarin alle technische en administratieve aangelegenheden zullen besproken worden. Het aantal actieve quota's kan niet hoger liggen dan het aantal te ondergane observatievluchten.

membres de l'O.T.A.N. et les pays anciennement membres du Pacte de Varsovie. Parmi les Etats de l'ex-Union soviétique, la Fédération de Russie, le Bélarus et l'Ukraine y sont également parties.

Le Traité sur le régime « Ciel ouvert » constitue une démarche éminemment représentative du concept de « sécurité collective »; grâce à lui, non seulement tous les pays de l'O.T.A.N., mais aussi tous les pays membres de l'ancien Pacte de Varsovie ouvrent entièrement leur espace aérien à des vols d'observation effectués par des avions non armés équipés d'une gamme de capteurs définis dans le Traité (caméras, analyseurs infrarouges, etc.). Les seules restrictions pouvant être imposées concernent les règles de sécurité de la navigation aérienne. Le Traité peut aussi être invoqué pour faciliter le contrôle du respect des accords actuels et futurs en matière de limitation d'armements, ainsi que pour des missions sous l'égide de la C.S.C.E. dans le cadre de la prévention des conflits et de la gestion des crises.

Enfin, le Traité pourrait constituer à l'avenir un instrument au service d'autres objectifs, comme la protection de la nature et de l'environnement.

Le Traité sur le régime « Ciel ouvert » entrera en vigueur lorsqu'il aura été ratifié par vingt des signataires au moins, avec cette restriction que les grands pays, c'est-à-dire ceux qui se sont vu attribuer huit vols d'observation par an ou plus, doivent être du nombre. Signalons enfin que les trois pays du Benelux seront, aux termes de l'article XIV, considérés comme une seule Partie contractante pour une série d'aspects du Traité (voir ci-dessous).

2. Principaux éléments du Traité

a) Le régime « Ciel ouvert » repose sur le principe dit des quotas actifs et des quotas passifs. Ceci signifie que chaque Etat Partie s'engage (art. III, section I) à accepter annuellement un certain nombre de vols d'observation au-dessus de son territoire. Les quotas passifs sont fixés par le Traité et ne pourraient être modifiés que moyennant révision de ce dernier. Les quotas actifs représentent le nombre de vols d'observation qu'un Etat a le droit d'effectuer par an au-dessus d'un autre Etat Partie. La répartition actuellement inscrite dans le Traité ne vaut que pour les trois premières années du Traité. Les quotas actifs peuvent être revus annuellement dans le cadre de la Commission consultative pour le régime « Ciel ouvert » (O.S.C.C. — *Open Skies Consultative Commission*), organe permanent de consultation au sein duquel seront discutées toutes les matières d'ordre technique et administratif. Le chiffre des quotas actifs ne peut dépasser le nombre des vols d'observation auquel une partie est tenue de se soumettre.

b) Binnen het O.S.-verdrag is de W.E.U., voor de actieve quota's als een «group of parties» opgenomen. Hierbij wordt aan de W.E.U. een globaal plafond actieve quota toevertrouwd dat onder de lidstaten dient te worden verdeeld. De N.A.V.O.-lidstaten zullen geen observatievluchten over elkaars grondgebied uitoefenen.

c) Observatievliegtuigen en maximale observatieafstand

Inzake het gebruik van observatievliegtuigen heeft de Alliantie een zeer belangrijke toegeving moeten doen aan de Russische Federatie. Inderdaad, het geobserveerde land heeft het recht om een eigen vliegtuig in te zetten voor de observatievluchten over zijn grondgebied. Daarenboven dient het observerende land voor het gebruik van dit zgn. taxi-observatievliegtuig de «operationele» kosten te dragen. De juiste inhoud van deze kosten dienen nog door het O.S.C.C. te worden bepaald. In het verdrag worden samenwerkingsformules voorzien waarbij de lidstaten gemeenschappelijke vliegtuigen kunnen inzetten (*aircraft pool*). Ten slotte bepaalt het verdrag een maximale observatieafstand die over een lidstaat mag gevlogen worden. Voor Benelux bedraagt deze afstand 945 km.

d) Informatieuitwisseling

Van de informatie die wordt verkregen door middel van de sensoren (optische camera's, video camera's, infrarood opnames, radaropnames) moet het observerende land een kopie ter beschikking stellen van het geobserveerde land. Tegen betaling en met de toestemming van het geobserveerde land is de opgedane informatie voor alle verdragsstaten beschikbaar.

e) Open Skies Consultative Commission (O.S.C.C.)

Het verdrag voorziet in de oprichting van dit permanent overlegorgaan in Wenen waar alle technische en administratieve aangelegenheden zullen besproken worden. Het betreft zowel de verdeling van de actieve quota's, de financiële aspecten, de resultaten van observatievluchten als de toetreding van andere K.V.S.E.-landen.

3. Open Skies en Beneluxsamenwerking

Benelux wordt in hoofde van artikel XIV beschouwd als één verdragspartij voor een aantal aspecten van het verdrag nl. de certificatie van vliegtuigen en sensoren, het aanwijzen van vliegtuigen, het

b) Dans le cadre du Traité sur le régime «Ciel ouvert», l'U.E.O. est reprise, pour ce qui est des quotas actifs, comme un «groupe d'Etats Parties». L'U.E.O. se voit ainsi accorder un plafond global de quotas actifs à répartir entre les Etats membres. Les pays membres de l'O.T.A.N. n'effectueront pas de vols d'observation au-dessus de leurs territoires respectifs.

c) Avions d'observation et distances maximales des vols d'observation

L'Alliance a dû faire une importante concession à la Fédération de Russie en ce qui concerne les avions d'observation utilisés. En effet, le pays observé a le droit d'imposer l'utilisation d'un de ses propres avions pour les vols d'observation au-dessus de son territoire. En outre, le pays observateur doit supporter les dépenses «opérationnelles» de cet «avion-taxi» d'observation. Ce que ces dépenses recouvrent exactement, la Commission consultative pour le régime «Ciel ouvert» doit encore le déterminer. Le Traité prévoit des modalités de coopération en vertu desquelles les Etats Parties peuvent utiliser des avions en commun («*aircraft pool*»). Le Traité fixe enfin la distance maximale de vol qui peut être parcourue au-dessus d'un Etat Partie observé. Pour le Benelux, cette distance est de 945 km.

d) Echange d'informations

Une copie des données recueillies grâce aux capteurs (caméras optiques, caméras T.V., images radar, images infrarouges) devra être mise à la disposition du pays observé par le pays observateur. Les données recueillies seront également mises à la disposition de tous les autres Etats Parties au Traité, contre paiement et moyennant l'accord du pays observé.

e) La Commission consultative pour le régime «Ciel ouvert» (O.S.C.C. - *Open Skies Consultative Commission*)

Le Traité prévoit la création de l'organe permanent de consultation précité, siégeant à Vienne, et au sein duquel seront discutées toutes les matières d'ordre technique et administratif, c'est-à-dire aussi bien la répartition des quotas actifs, les aspects financiers, les résultats des vols d'observation, que l'adhésion d'autres pays de la C.S.C.E.

3. Régime «Ciel ouvert» et coopération au sein du Benelux

Aux termes de l'article XIV, le Benelux est considéré comme une seule partie contractante pour un certain nombre d'aspects du Traité, à savoir la certification des avions et des capteurs, la désignation des

uitvoeren en ontvangen van observatievluchten, enz. Het verdrag wordt echter afzonderlijk door de drie betrokken staten bekrachtigd.

De details voor de praktische uitwerking van de Benelux-samenwerking werden uitgewerkt in een overeenkomst tussen de drie staten die als bijlage bij de eigenlijke bekrachtiging van het verdrag zal worden gevoegd. Volgende punten staan centraal in deze Benelux-overeenkomst:

a) de verdeling van alle aan O.S. verbonden kosten via een vastgelegde verdeelsleutel onder de drie landen;

b) de observatievluchten in naam van Benelux worden in principe uitgevoerd met een Belgisch C 130 H vliegtuig met aan boord een gemengde bemanning en personeel. Het C 130 vliegtuig moet echter wel worden uitgerust met een sensorengondel onder vleugel. Deze sensorengondel vergt een belangrijke investering die door ons land niet alleen kan worden gedragen. In deze context wordt thans binnen de W.E.U. door Benelux gepleit voor een gemeenschappelijke W.E.U.-sensorengondel die onder de vleugel van het C 130 vliegtuig kan worden aangebracht. De W.E.U.-ministers hebben inderdaad op 19 juni 1992 te Bonn de opdracht gegeven na te gaan op welke wijze het verdrag op de meest kost-effektieve manier kan worden toegepast. Samen met Nederland en Luxemburg verdedigt ons land een «pool» van C 130-vliegtuigen met een gemeenschappelijke W.E.U.-sensorengondel. Ook andere opties dienen nog nader te worden bestudeerd en zulks in het licht van het hogervermeld ministerieel mandaat;

c) Nederland zal instaan voor de ontwikkeling en de kopiëring van de geregistreerde data;

d) Melsbroek wordt als enig «Open Skies»-vliegveld aangeduid voor Benelux. In een eerste fase zal Benelux twee observatievluchten kunnen uitoefenen (Rusland/Belarus en Polen) en twee ondergaan vanwege Rusland/Belarus. De maximale afstand per vlucht boven Benelux bedraagt 945 km;

e) De zes Benelux-observatievluchten zullen geleidelijk worden aangevuld naarmate de andere G.O.S.-republieken en andere K.V.S.E.-lidstaten het O.S.-regime onderschrijven.

Besluit

Het «Open Skies»-regime wordt een unieke vertrouwenbevorderende maatregel in het kader van de uitbouw van een pan-Europese veiligheidsstructuur. In tijden van regionale of bilaterale spanning vormt het een uitstekend instrument van crisisbeheersing. Het «Open Skies»-systeem zal, als enige maat-

avions, les vols d'observation (en tant que partie observatrice ou en tant que partie observée), etc. Le Traité sera toutefois ratifié séparément par chacun des trois Etats concernés.

Les détails de la mise en œuvre pratique de la coopération Benelux ont été inscrits dans un accord entre les trois Etats qui sera joint, en annexe, lors de la ratification proprement dite du Traité. Cet accord Benelux s'articule autour des principes suivants:

a) La répartition entre les trois pays de tous les frais liés au régime «Ciel ouvert» se fera sur la base d'une clé de répartition fixe;

b) Les vols d'observation au nom du Benelux seront effectués en principe au moyen d'un C 130 H belge ayant à son bord un équipage et un personnel venant des trois pays. Le C 130 devra toutefois encore être équipé d'une nacelle pour capteurs placée sous l'aile. Cette nacelle pour capteurs nécessite un investissement important que notre pays ne peut supporter seul. Dans ce contexte, le Benelux plaide, au sein de l'U.E.O., en faveur d'une nacelle pour capteurs appartenant en communauté à l'U.E.O. et pouvant être placée sous l'aile du C 130. Le 19 juin 1992, les ministres de l'U.E.O. ont en effet demandé, à Bonn, de rechercher la manière la plus économique de mettre en œuvre le Traité. Notre pays, soutenu par les Pays-Bas et le Luxembourg, défend l'idée d'un *pool* de C 130 utilisant une nacelle pour capteurs commune aux pays de l'U.E.O. Il reste encore d'autres possibilités qui devront aussi être étudiées, et ce, à la lumière du mandat ministériel précité;

c) Les Pays-Bas assureront le développement et la duplication des données enregistrées;

d) Melsbroek est désigné comme unique aéroport «Ciel ouvert» pour le Benelux. Dans une première phase, le Benelux pourra effectuer deux vols d'observation (Russie/Bélarus et Pologne), et devra se soumettre à deux vols d'observation effectués par la Russie/le Bélarus. La distance maximale par vol au-dessus du Benelux est de 945 km;

e) Le quota des six vols d'observation du Benelux sera graduellement affecté à mesure que les autres républiques de la C.E.I. et d'autres pays de la C.S.C.E. se rallieront au Traité sur le régime «Ciel ouvert».

Conclusion

Le régime «Ciel ouvert» constituera une mesure unique de renforcement de la confiance dans le cadre de la mise en place d'une structure de sécurité paneuropéenne. En période de tensions régionales ou bilatérales, il représentera un excellent instrument de gestion des crises. Le régime «Ciel ouvert», seule

regel die het gehele gebied van Vancouver tot Vladivostok bestrijkt, de eenheid van, en het vertrouwen in wat men de Euro-Atlantische gemeenschap noemt, slechts versterken.

BESPREKING EN STEMMING

Het ontwerp van wet, dat een enig artikel bevat, wordt zonder opmerkingen eenparig aangenomen door de 12 aanwezige leden.

Vertrouwen wordt geschonken aan de rapporteur voor het opstellen van dit verslag.

De Rapporteur,
Jan VAN ERPS.

De Voorzitter,
Herman DE CROO.

mesure couvrant l'ensemble du territoire entre Vancouver et Vladivostok, ne pourra que renforcer l'unité et la confiance au sein de ce qu'on appelle la communauté euro-atlantique.

DISCUSSION ET VOTE

Le projet de loi, qui comporte un article unique, a été adopté sans observation, à l'unanimité des 12 membres présents.

Confiance a été faite au rapporteur pour la rédaction du présent rapport.

Le Rapporteur,
Jan VAN ERPS.

Le Président,
Herman DE CROO.