

25 199

Goedkeuring van het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en Canada tot voortzetting van het op 4/5 december 1986 tot stand gekomen verdrag inzake de opleiding van eenheden van de Nederlandse strijdkrachten in Canada

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 12 september 1997

De leden van de vaste commissie voor Defensie van de Eerste Kamer der Staten-Generaal vroegen zich af of de Staatssecretaris van Defensie de mening is toegedaan dat de Eerste Kamer de behandeling van en de besluitvorming over wetsvoorstellen traineert. Tevens vroegen zij of in de Ministerraad bedoeld is alleen acht te slaan op de opvattingen terzake in de Tweede Kamer.

De regering kan deze leden verzekeren dat de Staatssecretaris van Defensie allerminst een dergelijke mening is toegedaan. De Staatssecretaris bedoelde aan te geven met zijn opmerkingen dat overleg met de Staten-Generaal in principe, conform artikel 15 lid 1 van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen (Stb. 542 1994), niet noodzakelijk is voor voorlopige toepassing van een verdrag. Wel is noodzakelijk, conform artikel 15 lid 4 van deze Rijkswet, dat de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal over het voornemen tot voorlopige toepassing worden geïnformeerd. Inzake het onderhavige verdrag zijn de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal over dit voornemen geïnformeerd door middel van brieven van 7 januari 1997.

Bij wijze van uitzondering is in de Ministerraad echter besloten dat, gezien de wens die daartoe vanuit de Tweede Kamer is geuit en de gevoeligheid die bij bepaalde groeperingen was ontstaan over dit verdrag, eerst overleg met de Tweede Kamer zou plaatsvinden alvorens tot voorlopige toepassing zou worden overgegaan. Daar stond echter tegenover dat het laagvliegseizoen aan vaste data is gerelateerd. Verder uitstel van voorlopige toepassing, bijvoorbeeld door eerst nog een debat te voeren, zou bezwaarlijk zijn geweest in verband met de aanvangsdatum van het laagvliegseizoen.

Nogmaals wil de regering benadrukken dat het in dezen ging om voorlopige toepassing van het verdrag. De procedure inzake de goedkeuring van verdragen wordt daarmee uiteraard onverlet gelaten. De rol van de Eerste Kamer der Staten-Generaal in die procedure is bij de regering en de Staatssecretaris van Defensie bekend en zal vanzelfsprekend te allen tijde worden gerespecteerd.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen hoe de discussie in NAVO-verband over de noodzaak tot laagvliegen op dit moment verloopt. De noodzaak van het laagvliegen wordt binnen de NAVO bevestigd,

waarbij de navolgende «strategie» wordt gehanteerd. Laagvliegen is inherent riskanter dan vliegen op grotere hoogte en moet zo mogelijk worden vermeden, indien er alternatieven zijn. Daar staat tegenover dat op grotere hoogtes vijandelijke detectie- en wapensystemen een dermate grote dreiging kunnen opleveren dat voor de laagvliegoptie moet worden gekozen. Ook is laagvliegen (nog) de beste methode om het verrassings-element te behouden. Daarnaast kunnen slecht weer en restricties op wapen- en sensorgebruik dwingen tot laagvliegen in verband met visuele identificatie van doelen, onder meer ter voorkoming van zogenaamde «collateral damage» (bijkomende schade). Gaarne verwijst de regering in dezen tevens naar de Nota naar aanleiding van het verslag van de vaste commissie voor Defensie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Het gestelde dat tijdens de Golfoorlog en in voormalig Joegoslavië het gebruik van de laagvliegstrategie juist extra verliezen heeft gegeven, is niet in alle opzichten correct. Tijdens de Golfoorlog is de «strategie» accuraat gevolgd. Het gebruik van sommige wapentypes vereiste met name van de Engelse en Franse deelnemers, een veelvuldige toepassing van het laagvliegen. Hierbij traden verliezen op, die echter niet alle op laagvliegen zijn terug te voeren.

In het voormalig Joegoslavië is een politieke/strategische keuze gemaakt om af te zien van laagvliegen. De consequentie hiervan is echter dat weersomstandigheden (met name wolken op middelbare of lagere hoogte) operaties belemmeren die met laagvliegen wel mogelijk zouden zijn geweest. De drie NAVO-jachtvliegtuigen die door vijandelijk afweervuur verloren zijn gegaan, opereerden op middelbare en niet op lage hoogte.

Vervolgens vroegen de leden van de fractie van GroenLinks of het nog daadwerkelijk nodig is dat elke NAVO-piloot 180 uur per jaar het laagvliegen beoefent en in hoeverre deze 180 uur door het gebruik van simulatoren kan worden verminderd. De regering kan deze leden meedelen dat een volledig jaarlijks oefenprogramma (JOP) voor jachtvliegers volgens NAVO-normen tenminste 180 of meer trainingsvlieginguren dient te bevatten. De Koninklijke luchtmacht voert het minimaal JOP van 180 uur uit, doch dit zijn geenszins allemaal laagvlieginguren. Naast het oefenen op grotere hoogten wordt door de Koninklijke luchtmacht ongeveer een kwart van een JOP (ca. 45 vlieginguren) geoefend op lagere hoogte (300 meter of minder), inclusief de training in Goose Bay, waar ca. 15 vlieginguren (13 sorties) per vlieger per jaar op zeer lage hoogte (30 meter minimaal) worden uitgevoerd. Dit aantal vlieginguren is noodzakelijk om het laagvliegen op adequate wijze te kunnen trainen.

Zoals de regering reeds in de Nota naar aanleiding van het verslag van de vaste commissie voor Defensie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangaf, is de regering van mening dat simulatie geen alternatief voor laagvliegen kan zijn. Natuurgetrouwe simulatie van gecompliceerde gevechtssituaties is in de praktijk onvoldoende mogelijk gebleken. Onderzoek door het Nederlands Lucht- en Ruimtevaart Laboratorium (NLR) heeft uitgewezen dat operators in gesimuleerde gevechtssituaties andere, minder goede, beslissingen nemen dan in werkelijkheid, wat kan leiden tot automatismen die averechtse resultaten opleveren. Bovendien bestaat de kern van de training uit de samenwerking tussen leden van de formatie, operators op de grond en interactie met tegenstanders, hetgeen zich niet laat simuleren. Het is dus niet mogelijk om de noodzakelijke realistische training door simulatie te vervangen.

De leden van de fractie van GroenLinks toonden voorts belangstelling voor de stand van zaken met betrekking tot het IPO inzake het laagvliegen boven Noord-Nederland. Hierop kan de regering deze leden meedelen dat de betrokken provinciale overheden hebben aangegeven dat verder

overleg met de Minister van Defensie zinvol is over een eventuele verlegging van de laagvliegroutes. Dit overleg heeft echter nog niet plaatsgevonden. Gaarne verwijst de regering in dezen naar de antwoorden van de Staatssecretaris van Defensie van 15 juli 1997 op de vragen van de Tweede Kamerleden Hoekema en Ybema (2969713690).

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of in Canada niet dezelfde restricties kunnen worden opgelegd aan het laagvliegen als die in Nederland gelden. De regering herinnert de fractie van GroenLinks er gaarne aan dat dergelijke restricties een nationale verantwoordelijkheid zijn. Nationale wet- en regelgeving terzake is ingegeven door de bijzonderheden van het gebied of de lokale situatie. De vraag of in het laagvlieggebied in Canada dezelfde restricties zouden moeten gelden als die welke in Nederland gelden moet dan ook worden beantwoord aan de hand van een vergelijking van de gebieden en de lokale omstandigheden. Hiertoe behoren kwesties als bevolkingsdichtheid, aard van het milieu en kwetsbaarheid van het milieu. De regering acht daarbij het laagvlieggebied in Canada in geen van de relevante opzichten vergelijkbaar met de laagvliegroutes boven Nederland.

Voorts wordt in Goose Bay samengewerkt met andere participanten. Eenzijdige extra restricties van Nederlandse zijde kan negatieve effecten hebben op deze samenwerking. De regering streeft geen aanpassing van het Canadese beleid terzake na.

Onder verwijzing naar een artikel in de «Labradorian» van 31 maart jl. inzake de koppeling tussen het aantal sorties en de vraag of de basis in Goose Bay rendabel is, stellen de leden van de fractie van GroenLinks de vraag of Nederland voor extra kosten komt te staan en wat die per jaar zullen bedragen. De regering is van mening dat het gestelde over de rendabiliteit niet correct is. Het Canadese Ministerie heeft gesteld dat de operaties het meest efficiënt («most efficient») zouden zijn wanneer er per jaar 18 000 sorties worden uitgevoerd, waarvan 15 000 laagvliegsorties. Dit aantal is gebaseerd op economische optimalisatiebeginselen (kostenbatenanalyse). Het geldt echter niet als uitgangspunt voor financiële aangelegenheden en er is geen sprake van financiële consequenties. De financiële voorwaarden voor het laagvliegen zijn overigens niet in het verdrag, maar in het Memorandum of Understanding (MoU) vastgelegd.

De kosten voor Nederland onder het nieuwe MoU bedragen 13,5 miljoen Can. Dollar, hetgeen neerkomt op ongeveer f 17 miljoen op jaarbasis. De kosten voor Goose Bay zijn voor het operationele gedeelte afhankelijk van het aantal vluchten. Voor 1997 zijn 2 000 sorties door de Koninklijke luchtmacht gepland. Verder worden de kosten van het laagvliegprogramma Goose Bay bepaald door het aantal manjaren van het aantal vaste medewerkers en bezoekers dat gebruik maakt van de laagvliegfaciliteiten. Een eventuele kostenoverschrijding is derhalve primair een nationale aangelegenheid.

Voorts vragen de leden van de fractie van GroenLinks of het gesloten laagvliegverdrag niet in strijd is met IAO-verdrag nr. 169 en andere internationale afspraken en verdragen zoals UNCED '92 (Agenda 21), het Internationale Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten, en het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten.

Het IAO-verdrag, dat overigens door Canada niet is geratificeerd, erkent de wens en het verlangen van inheemse volken om zeggenschap te hebben over hun eigen instellingen, leefwijze en economische ontwikkeling, alsmede hun identiteit, hun taal en hun godsdienst te behouden en tot ontwikkeling te brengen. Het verplicht voorts regeringen tot consultatie met inheemse volken en tot studies waar het ontwikkelingsprogramma's betreft die effecten hebben op het leefmilieu van die volken.

Om de belangen van de Innu te waarborgen heeft de Canadese regering maatregelen genomen, zoals de instelling van het instituut dat de milieu-effecten monitort en de milieurapportage; zie ook hierna inzake dit instituut. De regering heeft in het verleden met betrekking tot de landclaim van de inheemse volken inzake het laagvlieggebied aangegeven dat het IAO-Verdrag nr. 169 niet voorziet in een geschillenregeling met betrekking tot eigendomsrechten: eigendom is (vrijwel) altijd een nationale aangelegenheid. Het IAO-verdrag voorziet in bepalingen en voorzieningen die deze rechten nationaal op rechtvaardige wijze moeten waarborgen. Het is mogelijk klachten bij de IAO neer te leggen ter behandeling in de commissie van de IAO die zich bezighoudt met de toepassing van verdragen. Het statuut van de IAO kent geen sancties op niet-naleving. In de praktijk blijken regeringen echter veelal bereid het nodige te ondernemen.

Voorts verschaft, zoals eveneens reeds eerder door de regering is aangegeven, de Canadese grondwet (Constitution Act, 1981, waarin opgenomen de Canadian Charter of Rights and Freedoms) een aantal rechten specifiek aan de inheemse volkeren. Daarmee worden de meeste bepalingen uit het op 19 december 1966 te New York tot stand gekomen Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) (Trb. 1969, 99) gegarandeerd en wordt meermalen gerefereerd aan de verplichtingen van Canada onder het internationale recht.

Eveneens kan worden opgemerkt dat Canada partij is bij het IVBPR, alsmede bij het daarbij behorende Optionele Protocol dat voorziet in een klachtenregeling. Ook ziet de regering, gelet op de genoemde grondwettelijke bepalingen, geen strijdigheid met het Internationale Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten. Wat betreft de «Rio Declaration on Environment and Development» uit 1992 (VN Conferentie-document A/CONF. 151/26 (Vol. I)) is de regering van mening dat voldaan is aan het «Principle» met betrekking tot respect voor de inheemse bevolking (Principle 22). De Nederlandse regering heeft er dan ook het volste vertrouwen in dat de Canadese regering zorgvuldig omgaat met de belangen van de inheemse volken.

Vervolgens vragen de leden van de fractie van GroenLinks in hoeverre de internationale verdragen de Innu de mogelijkheid bieden om een procedure te starten tegen de Nederlandse regering en welke duur dit proces naar verwachting zal nemen.

Gaarne herinnert de regering de leden van de fractie van GroenLinks eraan dat de Innu reeds op nationaal niveau zowel in Canada als in Nederland gerechtelijke procedures tegen de Staat der Nederlanden hebben gevoerd en verloren. In de Canadese zaak werden de Innu tevens verweten tegenwerking te hebben gepleegd tegen de verzachtende maatregelen die door de Canadese overheid en de overige participerende overheden werden ondernomen.

Voor het voeren van procedures op grond van internationale verdragen geldt over het algemeen dat de nationale rechtsmiddelen moeten zijn uitgeput. Daar het laagvliegen in Canada plaatsvindt onder Canadese wet- en regelgeving en met toestemming van de Canadese regering zal dit inhouden dat de Canadese nationale rechtsmiddelen moeten zijn uitgeput alvorens de Innu bij een internationaal orgaan ontvankelijk kan zijn. Gezien de gebruikelijke duur van een rechtszaak zal dat enige jaren duren. Hierbij kan worden verwezen naar de eerder genoemde procedures, te weten de procedure onder het IAO-verdrag en de procedure op grond van het Optionele Protocol bij het IVBPR.

De fractie van GroenLinks vraagt in hoeverre het zogenaamde ontwikkelingsprogramma dit jaar functioneert en of er al is overgegaan tot «block avoidance». Zoals reeds in de Nota naar aanleiding van het verslag

van de vaste commissie voor Defensie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal werd aangegeven, onderkent de regering de behoefte bij de inheemse volken aan ontwijkingsprogramma's. Het respecteren van vliegrestricties is een blijvend hoofdaandachtspunt voor de Koninklijke luchtmacht. Daarnaast ondersteunt de Koninklijke luchtmacht het systeem van block avoidance. Dit systeem zal echter pas worden toegepast wanneer alle lokale partijen overeenstemming hebben bereikt over de prioriteitsstelling met betrekking tot het vermijden van kampen versus waardevolle natuurgebieden. Deze overeenstemming is nog niet bereikt.

De vraag van de fractie van GroenLinks of de Koninklijke luchtmacht zelf initiatieven neemt om de locaties van de jachtkampen bij de particuliere vliegmaatschappijen te achterhalen moet door de regering ontkennend worden beantwoord. Zelfstandige initiatieven van de verschillende deelnemende landen zouden de verstandhoudingen immers niet bevorderen. De Canadese overheid neemt namens de deelnemende landen de nodige initiatieven om de locaties van de kampen op te sporen.

De fractie van GroenLinks vraagt naar de laatste ontwikkelingen ten aanzien van het instituut dat het laagvliegen monitort. Het Instituut is in 1996 opgericht. Een eerste vergadering is op 18–20 december 1996 constructief verlopen. Er is overeenstemming bereikt over de statuten, die op 31 januari zijn goedgekeurd en ondertekend namens de Minister van Defensie van Canada. Op 18 februari 1997 heeft een tweede vergadering in goede harmonie plaatsgevonden.

De Innu werken op een constructieve wijze mee. Andere kleine groeperingen hebben interesse getoond om vergaderingen bij te wonen. Het Instituut concentreert zich momenteel op de prioriteitenstelling van het ontwijkingsprogramma.

In antwoord op de vraag van de fractie van GroenLinks hoeveel Nederland bijdraagt in de kosten van het Instituut kan de regering, onder verwijzing naar de Nota naar aanleiding van het verslag van de vaste commissie voor Defensie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, het volgende overzicht geven. Op basis van het nieuwe MoU delen de NAVO-bondgenoten, tot een bedrag van 1,5 miljoen Can. Dollar per jaar, in de kosten voor zogenaamde «mitigation and monitoring» activiteiten. Deze activiteiten, waaronder het daarvoor benodigde onderzoek, worden uitgevoerd door het «Institute for Environmental Monitoring and Research». De kosten worden verdeeld op basis van een zogenaamde «Operations and Training Activity Indicator», waarmee de kosten worden gerelateerd aan het aantal vliegbewegingen. Dit kost de Koninklijke luchtmacht jaarlijks zo'n 250 000 Can. Dollar. Canada neemt het gedeelte van de kosten boven de 1,5 miljoen Can. Dollar, tot een maximum van 2,245 miljoen Can. Dollar, voor haar rekening.

Tenslotte vragen de leden van de fractie van GroenLinks naar de stand van zaken en de uitkomst van de milieu-effectrapportage voor het gebied van 30 000 km² waarmee het laagvlieggebied is uitgebreid en of de regering niet had moeten wachten op de afronding van de nieuwe (deel-)MER alvorens het verdrag te tekenen. De regering merkt op dat er enige verwarring bestaat over de exacte begrippen en de lopende studies.

Het rapport van het Environmental Assessment Review Panel uit februari 1995 stelde dat optie B (het gebied van 130 000 km²) de basis moest vormen voor de onderhandelingen over het nieuwe Memorandum of Understanding (aanbeveling 7 in het rapport). Deze aanbeveling was ingegeven door de wens bepaalde kwetsbare gebieden beter te beschermen en toch voldoende oppervlakte te bewaren voor laagvlieg-activiteiten. Voor de gebieden die hierdoor als nieuw gebied bij het bestaande laagvlieggebied werden gevoegd adviseerde het Panel een

«baseline study» en waarschuwde dat de reeds uitgevoerde «baseline study» onvoldoende was (aanbeveling 8). Tevens diende deze aanvullende «baseline study» te zijn voltooid voordat het nieuwe laagvliegseizoen begon (aanbeveling 9). Aan deze aanbevelingen is gehoor gegeven door het Canadese Ministerie van Defensie en de gevraagde «baseline study», waarmee belangrijke referentiegegevens zijn ingewonnen, is voltooid in 1996. Thans bestaat het laagvlieggebied uit het gebied van 130 000 km² dat als optie B in het rapport omschreven staat.

Met deze «baseline study» en het overgaan tot optie B is voldaan aan de wensen van het Panel.

Daarnaast wordt een aanvullende MER-studie uitgevoerd op basis van aanbeveling 10 van het rapport. Deze studie dient ter ondersteuning van het in aanbeveling 10 genoemde systeem van flexibele grenzen van het laagvlieggebied. Dit systeem moet ervoor zorgen dat indien duidelijk wordt dat bepaalde delen van het huidige gebied schade ondervinden van het laagvliegen, het laagvlieggebied verschoven wordt. Dergelijke verschuivingen zijn, met uitzondering van de reeds doorgevoerde verschuiving van optie A (het oude gebied) naar optie B (het nieuwe gebied), thans nog niet aan de orde.

Toch wordt nu reeds MER-onderzoek gedaan in de gebieden die in voorkomend geval voor dergelijke verschuivingen gebruikt zullen gaan worden. De MER-studies voor deze mogelijke uitbreidings- c.q. verplaatsingsgebieden lopen thans nog en vinden plaats buiten het huidige laagvlieggebied. Deze studies hebben derhalve geen gevolgen voor, en staan niet in verhouding tot, het thans in gebruik zijnde laagvlieggebied. Het instituut dat de milieu-effecten monitort is daarbij de bevoegde en verantwoordelijke instantie die moet aangeven wanneer de bedoelde verschuivingen noodzakelijk worden. De regering is dan ook van mening dat het afwachten van deze MER-studies, die immers gelden voor gebieden die indien in de toekomst complicaties zich voordoen gebruikt kunnen gaan worden, niet noodzakelijk is om met het laagvliegen in het huidige laagvlieggebied verder te gaan.

De Staatssecretaris van Defensie,
J. C. Gmelich Meijling

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. A. F. M. O. van Mierlo