

Vergaderjaar 2003–2004

29 437

Goedkeuring van het op 29 april 2003 te Berlijn totstandgekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland inzake de uitoefening van de Luchtverkeersleiding door de Bondsrepubliek Duitsland boven Nederlands grondgebied alsmede de gevolgen van burgergebruik van de luchthaven Niederrhein op het grondgebied van het Koninkrijk der Nederlanden

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 5 augustus 2003 en het nader rapport d.d. 9 februari 2004, aangeboden aan de Koningin door de minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 20 juni 2003, no.03.002614, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot goedkeuring van het op 29 april 2003 te Berlijn totstandgekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland inzake de uitoefening van de Luchtverkeersleiding door de Bondsrepubliek Duitsland boven Nederlands grondgebied alsmede de gevolgen van het burgergebruik van de luchthaven Niederrhein op het grondgebied van het Koninkrijk der Nederlanden.

Het verdrag tot goedkeuring waarvan het wetsvoorstel strekt (hierna: verdrag), hangt samen met de omzetting van de Duitse militaire luchthaven Niederrhein in een burgerluchthaven. Daarvoor is inmiddels op basis van de Duitse wetgeving een vergunning afgegeven. Met dit verdrag gaat Nederland met deze omzetting akkoord onder de voorwaarde dat het gebruik van het vliegveld beperkt blijft tot de omvang zoals die is opgenomen in de vergunningsaanvraag en dat er geen nachtvluchten plaatsvinden boven Nederlands grondgebied. In verband daarmee zijn in het verdrag regels opgenomen ten aanzien van het gebruik van deze luchthaven. Deze regels hebben betrekking op de in acht te nemen geluidszones en op beperkingen van het vliegverkeer boven Nederland. In het verdrag zijn nadere afspraken tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland gemaakt ten aanzien van de procedures die bij voorgenomen wijzigingen in het gebruik van de burgerluchthaven Niederrhein in acht moeten worden genomen. Voorts bevat het een regeling van de rechtsbescherming van Nederlandse natuurlijke personen en rechtspersonen, bepalingen inzake de aansprakelijkheid en een regeling van de bescherming van persoonsgegevens. De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel opmerkingen over de verhouding van het verdrag tot Europeesrechtelijke verplichtingen, de wijze waarop Duitsland en Nederland hun onderlinge verhouding in het verdrag hebben geregeld, de Duitse vergunning en de daartegen lopende, respectievelijk eventueel nog in te stellen, bezwaar- en beroepsprocedures, de regeling van de nachtvluchten en

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

de reikwijdte van de goedkeuringswet. De Raad meent dat in verband hiermee een nadere precisering van de verdragstekst gewenst is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 20 juni 2003, no. 03.002614, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 5 augustus 2003, nr. W09.03.0219/V, bied ik U hierbij aan.

1. Noodzaak

De noodzaak van het verdrag wordt in de memorie van toelichting niet op de juiste wijze gemotiveerd. Onder «Nederlandse procedure» wordt opgemerkt dat gelet op artikel 5.14, eerste lid, van de Wet luchtvaart geen verdrag noodzakelijk is.

Vervolgens wordt gesteld dat niettemin voor een verdrag is gekozen vanwege de mogelijkheid van het vastleggen van juridisch bindende aansprakelijkheidsbepalingen en van milieubepalingen in een dergelijk verdrag. De brief van de toenmalige Minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal over de stand van zaken rond het vliegveld Laarbruch in Duitsland van 28 november 2000¹, is duidelijker: Nederland hoeft formeel geen instemming te geven voor dit nieuwe gebruik van Laarbruch (luchthaven Niederrhein). Instemming is wel nodig voor het gebruik van het Nederlandse luchtruim en de gevolgen van het gebruik voor het Nederlandse grondgebied. Die motivering zal ook in de memorie van toelichting moeten doorklinken.

1. De Raad merkt terecht op dat de motivering van de noodzaak van het verdrag aanpassing behoeft. De desbetreffende passage is overeenkomstig de brief van 28 november 2000, Kamerstukken II 2000/01, 24 786, nr. 61, blz. 1, van de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal over de stand van zaken rond het vliegveld Niederrhein in Duitsland aangepast.

2. Europees recht

Het verdrag zal toereikend moeten zijn met het oog op de verantwoordelijkheid die Nederland draagt voor de gevolgen op Nederlands grondgebied van het gebruik van de luchthaven. Duidelijk zal moeten worden gemaakt wat in het verdrag moet worden geregeld, wat regeling vindt in de Duitse wetgeving en wat aan de vergunning zelf kan worden overgelaten. Dit geldt in het bijzonder voor de nakoming van Europeesrechtelijke verplichtingen op Nederlands grondgebied. De Raad mist een duidelijke uiteenzetting op dit punt in de memorie van toelichting. Hierna zal hierop nader worden ingegaan. Aan het slot van de inleiding van de memorie van toelichting wordt erop gewezen dat ook op Europees niveau de mening heerst dat in geval van overdracht van luchtverkeersleidingsbevoegdheden en gebruik van een (burger)luchthaven met grensoverschrijdende gevolgen een (bilateraal) verdrag wenselijk is. Voorts wordt medegedeeld dat een Europees standaardverdrag wordt voorbereid. Gelet hierop adviseert de Raad in de toelichting nader uiteen te zetten in welk stadium de voorbereiding van het Europese Standaardverdrag zich bevindt en in hoeverre hiermede bij de opstelling van dit verdrag met de Bondsrepubliek Duitsland rekening is gehouden. Daarbij ware vooral in te gaan op de onderdelen die betrekking hebben op de verdragsverplichtingen en EG-richtlijnen die door elk van beide landen moeten worden nageleefd en geïmplementeerd.

¹ Kamerstukken II 2000/01, 24 786, nr. 61, blz. 1.

² Verslag van een op 15 april 2003 gehouden algemeen overleg over het Structuurschema Regionale en Kleine Luchthavens (Kamerstukken II 2002/03, 26 893, nr. 47, blz. 5).

³ Richtlijn nr.85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEG L 175), zoals gewijzigd bij richtlijn nr.97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 (PbEG L 73). Artikel 7 van deze richtlijn geeft weer uitvoering aan het Espoo-verdrag inzake milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband (Trb. 91, 174).

a. Milieueffectrapportage

Voor de omzetting van militaire luchthaven naar burgerluchthaven is naar Duits recht geen milieueffectrapportage (MER) noodzakelijk.² Datzelfde geldt voor een intensivering van het gebruik van een vliegveld die gepaard gaat met een vergroting van de geluidszones (slot van hoofdstuk II van de memorie van toelichting). In het Nederlandse recht is de MER-plicht voor luchthavens geregeld in het Besluit milieu-effectrapportage 1994, bijlage C, onderdelen 6.1 tot en met 6.3. De verschillen in de Nederlandse en de Duitse wetgeving bij de uitvoering van de MER-richtlijn³ nopen in dit geval tot een regeling van de MER in een bilateraal verdrag.

(i) Gelet op artikel 4, tweede lid, in samenhang met de punten 10 en 13 van Bijlage II van de MER-richtlijn zal voor de onderhavige omzetting van

militaire luchthaven in burgerluchthaven door middel van een onderzoek of aan de hand van nationale vastgestelde drempelwaarden of criteria moeten worden vastgesteld of een MER noodzakelijk is. Daarbij zullen de relevante criteria van Bijlage III in acht moeten worden genomen. De regeling van het vliegverkeer in artikel 6 en die van de geluidszonengrenzen in artikel 7 van dit verdrag zullen de weerslag moeten zijn van een juiste toepassing van de MER-richtlijn op Nederlands grondgebied. In die regelingen zal dan een wijziging met niet-aanzienlijke gevolgen voor het milieu (punt 13 van Bijlage II) besloten moeten liggen of die regelingen zijn de uitkomst van een vergunningprocedure waarbij de procedure van de artikelen 5 tot en met 10 van de MER-richtlijn is toegepast. In de memorie van toelichting zal daarom moeten worden uiteengezet op welke wijze de MER-richtlijn met betrekking tot de gevolgen op Nederlands grondgebied in acht is genomen.

(ii) *In het verdrag wordt slechts een MER voorgeschreven voor veranderingen die leiden tot overschrijding van de in artikel 7, eerste lid, en Bijlage 2 vastgelegde geluidzonengrenzen (artikel 7, vierde lid, laatste drie volzinnen). De vraag rijst of deze beperkte regeling van de MER voldoende waarborgen biedt voor de inachtneming van de MER-richtlijn op Nederlands grondgebied bij toekomstige veranderingen. Een verandering zou bijvoorbeeld ook kunnen bestaan uit een uitbreiding van de periode voor nachtvluchten (artikel 10, derde lid). Ook in dit opzicht behoeft de toelichting aanvulling.*

b. Verhouding tot Vogelrichtlijn¹ en Habitatrichtlijn²

In de inleiding van de memorie van toelichting wordt medegedeeld dat naar aanleiding van de inspraak aan Nederlandse zijde in opdracht van de vergunningaanvrager (de Flughafen Niederrhein GmbH) door een onderzoeksbureau een aanvullende studie is gedaan naar de gevolgen van het voorgenomen gebruik van Flughafen Niederrhein voor het Nationale Park Maasduinen, welk park is aangewezen als een speciale beschermingszone en tevens is aangemeld als beschermingswaardig gebied onder de Habitatrichtlijn.³ In de toelichting wordt vervolgens uiteengezet dat de situatie van de tijd waarin het terrein nog in gebruik was als militaire basis maatgevend is voor de beoordeling van de milieueffecten. Hierover maakt de Raad de volgende opmerkingen.

- (i) *Van de aanwijzing onder de Habitatrichtlijn moet die onder de Vogelrichtlijn worden onderscheiden. Bij besluit van de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij van 24 maart 2000, Directie Natuurbeheer N/2000/341⁴, is circa 2 750 ha van het natuurgebied «Maasduinen» dat is gelegen in de gemeenten Bergen en Gennep aangewezen als speciale beschermingszone in het kader van de Vogelrichtlijn (hierna: Maasduinen I). Ingevolge artikel 7 van de Habitatrichtlijn geldt ten aanzien van dat gebied het regime van artikel 6, tweede, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn. Dit betekent onder andere dat Nederland verplicht is passende maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in Maasduinen I niet verslechtert. Ook mogen er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor Maasduinen I als speciale beschermingszone is aangewezen voorzover die factoren, gelet op de doelstellingen van de richtlijn, een significant effect zouden kunnen hebben (tweede lid). In de memorie van toelichting wordt niet uiteengezet hoe bij de beoordeling van de gevolgen voor Maasduinen I van het in gebruik nemen van de luchthaven Niederrhein als burgerluchthaven de toets aan artikel 6, tweede, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn heeft plaatsgevonden en welke waarborgen het verdrag biedt voor die toets bij eventuele toekomstige veranderingen in de inrichting of exploitatie van de luchthaven die gevolgen kunnen hebben voor deze onder de Vogelrichtlijn aangewezen speciale beschermingszone. Artikel 7, vierde lid, van het verdrag spreekt slechts van een behandeling van veranderingen met milieugevolgen naar Duitse procedurele voorschriften en de desbetreffende regelingen van Europees recht. Hierover zal duidelijkheid moeten worden geboden.*
- (ii) *Waar het gaat om het onderzoek naar de mogelijke gevolgen van het gebruik van Niederrhein als burgerluchthaven voor het «Nationaal Park Maasduinen» (hierna: Maasduinen II), dat door Nederland op 19 mei 2003 definitief bij de Europese Commissie is aangemeld als gebied onder de Habitatrichtlijn⁵ en waarmede de Europese Commissie op 8 juli jl. heeft ingestemd, is het volgende van belang.*

¹ Richtlijn nr.79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG L 103).

² Richtlijn nr.92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG L 206).

³ Naar het het college voorkomt gaat het hier om een groter gebied dan in de aanwijzing van Maasduinen als speciale beschermingszone onder de Vogelrichtlijn.

⁴ Staatscourant 2000, nr. 65.

⁵ Brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 7 juli 2003, kenmerk DN. 2003/3113. Het gaat hier om een gebied van 5 323 ha dat is gelegen in de gemeenten Arcen en Velden, Bergen en Gennep.

In artikel 4 en Bijlage III van de Habitatrichtlijn is de procedure voor het vaststellen door de Europese Commissie van gebieden voor Natura 2000 geregeld. In die procedure ligt een gefaseerde beoordeling van natuurwaarden, van aanmelding door de lidstaten tot definitieve vaststelling door de Europese Commissie, eventueel door de Raad van Ministers, besloten. Hoewel er nog geen communautaire lijst bestaat waarop het onderhavige gebied is geplaatst, zullen beide verdragsstaten en hun organen zich toch moeten onthouden van activiteiten die de verwezenlijking van de doelstelling van de richtlijn (de verwezenlijking van Natura 2000) ernstig in gevaar brengen. Deze verplichting berust op de artikelen 10 en 249 van het EG-Verdrag. In dit verband merkt de Raad allereerst op dat de opmerking in de toelichting, bladzijde 1, onder I «Inleiding», dat het gebied «De Maasduinen» als habitat-gebied is aangemeld «in de tijd dat het terrein nog in gebruik was als militaire basis» zal moeten worden herzien. Op de datum van de definitieve aanmelding – 19 mei 2003 – werd het onderhavige verdrag krachtens artikel 16, derde lid, reeds «voorlopig toegepast» en was het gebruik als burgerluchvaartterrein reeds begonnen. In de tweede plaats zal bij de beoordeling van de gevolgen van de vergunning voor het gebruik van Niederrhein als burgerluchthaven rekening moeten worden gehouden met de natuurwaarden waarvoor het gebied is aangewezen en die zich mede hebben ontwikkeld in de periode waarin het militaire gebruik van het vliegveld was beëindigd (zie het «Gebiedendocument», mei 2003, juncto LNV, Aanmelding gebieden Habitatrichtlijn onder «Bescherming – rechtsgevolgen»). Nederland zal samen met Duitsland moeten voorkomen dat met de keuze van een inmiddels uit een oogpunt van natuurbescherming achterhaald ijkpunt, namelijk de periode waarin Niederrhein als militair vliegveld werd gebruikt, en op basis daarvan toegelaten gebruik van Niederrhein als burgerluchthaven, niet wordt voldaan aan de hiervoor reeds gereleveerde normstelling van de artikelen 10 en 249 van het EG-Verdrag. Ook het Oberverwaltungsgericht voor de deelstaat Nordrhein-Westfalen overwoog in zijn uitspraak (voorlopige voorziening) van 31 maart 2003, nr. 20 B 1260/01.AK, dat het feit dat Niederrhein vroeger een militair vliegveld was, niet beslissend is voor de beantwoording van de vraag of voldoende met de belangen van de gemeente Bergen (en die betreffen voornamelijk het onderhavige natuurgebied en de toeristische waarde daarvan) rekening is gehouden.

Op grond van het vorenstaande is het college van mening dat het verdrag nader op zijn verhouding tot de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn moet worden gezien.

c. Implementatie EU-richtlijnen betreffende geluidhinder

Met het oog op de geluidhinderaspecten is een tweetal EG-richtlijnen van belang die nog moeten worden geïmplementeerd: Richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai (PbEG L 189)¹ en Richtlijn 2002/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 maart 2002 betreffende de vaststelling van regels en procedures met betrekking tot de invoering van geluidgerelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Gemeenschap (PbEG L 85).² Deze richtlijnen nopen, ook in samenhang met de MER-richtlijn, tot een gecoördineerde implementatie ten aanzien van burgerluchthavens met meer dan 50 000 vliegbewegingen in grensregio's. Eerstgenoemde richtlijn bevat de verplichting voor aan elkaar grenzende lidstaten om samen te werken bij het opstellen van strategische geluidsbelastingkaarten (artikel 7, tweede lid) en het opstellen van actieplannen (artikel 8, zesde lid), onder meer met het oog op de beheersing van lawaai afkomstig van vorenbedoelde belangrijke luchthavens. Als gevolg van deze richtlijn zullen voor het omgevingslawaai op luchthavens van die categorie nieuwe geluidsbelastingsindicatoren gaan gelden: de L-den in plaats van Ke en de L-night in plaats van de L-aeq. Indien de luchthaven Niederrhein zou uitgroeien tot een luchthaven met meer dan 50 000 vliegbewegingen per jaar zullen de geluidszones van het verdrag moeten worden aangepast en zal de samenwerking tussen Duitsland en Nederland bij het opstellen van vorenbedoelde strategische geluidsbelastingkaarten en actieplannen gestalte moeten krijgen. Hoewel richtlijn 2002/30/EG daartoe geen expliciete verplichting bevat, ligt het in de rede dat die samen-

¹ Uiterste implementatietermijn:

28 september 2003. Voorzover bekend is na het advies van de Raad van State in juni van dit jaar nog geen wetsvoorstel tot implementatie ingediend.

² Uiterste implementatietermijn: 18 juli 2004. Voorzover bekend is er nog geen wetsvoorstel tot implementatie voorbereid.

werking ook totstandkomt voor het opleggen van geluidgerelateerde exploitatiebeperkingen als in die richtlijn bedoeld. De Raad adviseert in de memorie van toelichting op de mogelijke relevantie van deze richtlijnen voor het gebruik van de luchthaven Niederrhein in te gaan. In dit verband kan de vraag worden gesteld welk beleid ten aanzien van een mogelijke ontwikkeling van de luchthaven Niederrhein tot een burgerluchthaven met meer dan 50 000 vliegbewegingen in de onderhavige grensregio, waarbinnen ook de burgerluchthaven van Maastricht zou kunnen worden gerekend, door Nederland en Duitsland wordt gevoerd: afwachten van de regels op dit punt in het eerdergenoemde Europese standaardverdrag of pro-actief overleg (ook met België), juist ook om de totstandkoming van een Europese standaardregeling met een gezamenlijk voorbeeld te bevorderen? Zouden in het onderhavige verdrag niet tevens de aanzetten voor een gecoördineerde implementatie van vorengenoemde richtlijnen en mogelijk ook nog andere relevante EG-richtlijnen moeten worden vastgelegd? Licht in artikel 7, vierde lid, waarin onder meer is bepaald dat veranderingen in de inrichting en exploitatie van de luchthaven met milieugevolgen ook moeten worden behandeld naar «de desbetreffende regelingen van het Europese recht» al een – verborgen – opdracht in deze richting besloten? In dit opzicht zal het verdrag nader op zijn betekenis in de Europeesrechtelijke context moeten worden gezien. De memorie van toelichting dient te worden aangevuld.

d. Rechtsbescherming

Ingevolge artikel 7, vierde lid, worden veranderingen in de inrichting of exploitatie van luchthaven Niederrhein die een toename van de milieugevolgen of veiligheidsrisico's tot gevolg hebben, behandeld naar Duitse procedurele voorschriften en de desbetreffende regelingen van het Europese recht. Daarbij hebben «in het Koninkrijk der Nederlanden ingezeten natuurlijke personen en rechtspersonen» dezelfde procedurele rechten als natuurlijke personen en rechtspersonen die ingezetenen zijn van de Bondsrepubliek Duitsland.

In de memorie van toelichting ware uiteen te zetten wat met behandeling naar desbetreffende regelingen van het Europese recht wordt bedoeld. In dit verband kan erop worden gewezen dat Duitsland, anders dan Nederland, het Verdrag van Aarhus¹ (nog) niet heeft ondertekend en dat in EU-verband richtlijnen in voorbereiding zijn met betrekking tot de uitvoering van dat verdrag op het punt van inspraakmogelijkheden en toegang tot de rechter.² In de memorie van toelichting zal op de huidige verschillen in rechtsbescherming moeten worden ingegaan en op de mogelijke gevolgen van vorengenoemde Europese ontwikkelingen op (de uitvoering van) het verdrag.

2. De Raad adviseert in de toelichting nader uiteen te zetten in welk stadium de voorbereiding van het Europees standaardverdrag – in verband met grensoverschrijdende luchtverkeersdienstverlening – zich bevindt en in hoeverre hiermede bij de opstelling van het verdrag met de Bondsrepubliek Duitsland rekening is gehouden.

Het in de toelichting gebruiken van de benaming Europees standaardverdrag is wellicht verwarrend. Bedoeld is een initiatief van Eurocontrol om te komen tot een modelverdrag. Dit initiatief staat volstrekt los van de in EG-verband in voorbereiding zijnde verordeningen betreffende de totstandbrenging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim. In artikel 7 van de in dit kader relevante dienstverleningsverordening is de aanwijzing door de betrokken lidstaten geregeld van één of meer verleners van luchtverkeersdiensten binnen een bepaald (op grond van artikel 5 van de luchtruimverordening vastgesteld) functioneel luchtruimblok. In welke vorm deze aanwijzing wordt gegoten is (nog) niet geregeld. Het modelverdrag van Eurocontrol zou hier wellicht een rol kunnen gaan spelen. Daarvan is op dit moment echter geen sprake. De voorbereiding van het modelverdrag bevindt zich bovendien nog in een pril stadium. Bij de opstelling van het verdrag met de Bondsrepubliek Duitsland is met het modelverdrag dan ook geen rekening gehouden. Het modelverdrag heeft overigens alleen betrekking op grensoverschrijdende luchtverkeersdienstverlening en niet op de gevolgen op de grond van het gebruik van de luchthaven. De memorie van toelichting is op dit punt nader aangevuld.

2.a.i. De Raad van State stelt dat op grond van artikel 4, tweede lid, van de MER-richtlijn in samenhang met de punten 10 en 13 van Bijlage II van de

¹ Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Trb. 2001, nr. 73).

² Zie de uiteenzetting daarover in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel uitvoering Verdrag van Aarhus (Kamerstukken II 2002/03, 28 835, nr. 3, blzn. 3 en 4)

MER-richtlijn door middel van een onderzoek of aan de hand van nationale vastgestelde drempelwaarden of criteria zal moeten worden vastgesteld of een MER noodzakelijk is voor de omzetting van militaire luchthaven in burgerluchthaven. De Raad van State stelt vervolgens dat de artikelen 6 en 7 van het verdrag de weerslag moeten zijn van een juiste toepassing van de MER-richtlijn op Nederlands grondgebied. Dus dat het ofwel moet gaan om een wijziging met niet-aanzienlijke gevolgen voor het milieu of dat die artikelen de uitkomst zijn van een MER-plicht.

Hierover wenst de regering het volgende op te merken. Het al dan niet bestaan van een MER-plicht of een MER-beoordelingsplicht is voorgelegd aan de commissie voor de MER. De commissie voor de MER acht een terughoudende opstelling van de Nederlandse staat met betrekking tot het eventueel bestaan van een MER-(beoordelings)plicht aan te raden.

Voor een wijziging van een vliegveld is het op grond van art. 4, tweede lid, van de MER-richtlijn aan de lidstaat om aan de hand van een onderzoek per geval en/of aan de hand van door de lidstaat vastgestelde drempelwaarden of criteria te bepalen of het project al dan niet moet worden onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10. Bij die bepaling moeten de lidstaten de relevante selectiecriteria van bijlage III van de MER-richtlijn toepassen. Volgens het Hof van Justitie komt aan de Duitse autoriteiten dienaangaande een beoordelingsmarge toe (zie o.a. HvJ d.d. 24 oktober 1996, C-72/95, AB 1997/133). De commissie voor de MER is van opvatting dat de Nederlandse regering de Duitse regering alleen dan op het bestaan van een MER-(beoordelings)plicht kan wijzen, als de Duitse autoriteiten de grenzen van de hun toekomende beoordelingsmarge klaarblijkelijk hebben overschreden. De Nederlandse regering is van mening dat de wijziging van het gebruik van de vliegveld Niederrhein alleen dan MER-plichtig zou zijn, als deze wijziging aanzienlijke nadelige milieugevolgen kan hebben. De commissie voor de MER is daarbij, mede op grond van jurisprudentie van de Raad van State, van opvatting dat een vergelijking moet worden gemaakt tussen het gebruik dat tot nu toe was toegestaan en het gebruik dat in de toekomst zal worden toegestaan. Het is ongewis of in dit geval gesproken kan worden van aanzienlijke milieugevolgen.

Tegen deze achtergrond en vanwege het gevorderde stadium van de vergunningverlening op het moment dat deze discussie speelde is door de minister van Verkeer en Waterstaat in overeenstemming met de minister van VROM en de minister van LNV besloten af te zien van het vragen van een formeel MER. Aanvullend argument hiervoor is dat in het kader van de vergunningverlening de exploitant van de luchthaven milieustudies heeft laten uitvoeren. Op verzoek van genoemde ministers zijn deze studies op enkele punten aangevuld. Er bestond op dat moment een goed beeld van de milieuoortuities van het voornemen. Daarbij kan beargumenteerd worden dat, vanwege het feit dat de belanghebbenden (zowel aan Duitse als aan Nederlandse zijde) kennis hebben kunnen nemen van de informatie, er bovendien inspraakmogelijkheden zijn geboden en de Nederlandse autoriteiten bij de procedure zijn betrokken, er materieel aan de MER-richtlijn is voldaan.

Gelet op het toegestane militaire gebruik leidt de omzetting van het militair vliegveld naar een burgerluchthaven in het onderhavige geval niet tot aanzienlijke nadelige milieugevolgen. Dat kan anders komen te liggen als bijvoorbeeld de geluidszone wordt gewijzigd. Vandaar dat artikel 7, vierde lid, voor dergelijke situaties het maken van een MER voorschrijft.

2.a.ii. De Raad van State vraagt zich verder af of de in zijn ogen beperkte regeling van artikel 7, vierde lid, van het Verdrag wel voldoende waarborgen biedt voor de inachtneming van de MER-richtlijn op Nederlands grondgebied bij toekomstige veranderingen.

Vanwege de verschillen in de Nederlandse en Duitse wetgeving in de omzetting van de MER-richtlijn heeft men in het verdrag (artikel 7) regels over de MER opgenomen. De grensoverschrijdende gevolgen worden naar Nederlands recht beoordeeld. Hiermee is naar de mening van de Nederlandse

regering gewaarborgd dat de grensoverschrijdende gevolgen naar het nationale recht worden beoordeeld en dus ook naar het nationaal recht voorzover dat de implementatie van de MER-richtlijn is.

Veranderingen in de inrichting of exploitatie worden behandeld naar Duitse procedurele voorschriften en de desbetreffende regelingen van het Europese recht. Wanneer het nodig is om als gevolg van een dergelijke verandering de geluidszone in Nederland te wijzigen, omdat deze anders overschreden zou worden, is op grond van het verdrag een MER verplicht.

2.b.i.+ii. De Raad adviseert duidelijkheid te bieden hoe bij de beoordeling van de gevolgen voor het door de Raad aangeduide gebied Maasduinen I van het in gebruik nemen van de luchthaven Niederrhein als burgerluchthaven de toets aan artikel 6, tweede, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn heeft plaatsgevonden en welke waarborgen het verdrag biedt voor die toets bij eventuele veranderingen in de inrichting of exploitatie van de luchthaven die gevolgen kunnen hebben voor deze onder de Vogelrichtlijn aangewezen speciale beschermingszone.

Mede om zeker te stellen dat aan de voorwaarden van de Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn is voldaan is bij de Europese Commissie navraag gedaan naar gevolgen van dit verdrag voor het natuurgebied Maasduinen. De Europese Commissie heeft bevestigd dat het gebied de kwaliteiten kent die in het kader van de Vogelrichtlijn, alsook in het kader van de Habitatrichtlijn, dienen te worden beschermd. Van belang is dat de onderhandelingen over het onderhavige verdrag lopen sinds 1995. Op dat moment was sprake van een geregeld gebruik van de luchthaven voor militaire doeleinden. Sinds dat jaar is ook bekend dat het gebruik van het vliegveld zou gaan veranderen, namelijk van militair luchtverkeer naar civiel luchtverkeer. Tijdens de start van de aanmelding onder de Habitatrichtlijn op 14 juli 1998 en de start van de aanwijzingsprocedure onder de Vogelrichtlijn op 17 februari 1999 van het gebied de Maasduinen was bekend dat de functie van luchthaven op termijn niet zou veranderen.

Als gevolg van de wijziging van militair gebruik naar civiel gebruik van de luchthaven zijn de bestaande geluidscontouren aanmerkelijk verkleind. De facto is er onder de huidige toegestane geluidsbelasting sprake van een verbetering en geen verslechtering ten opzichte van de oude situatie ten tijde van het militair gebruik. Het feit dat er tussen de beëindiging van het militair gebruik (30 november 1999) en het opstarten van het civiele gebruik van de luchthaven (1 mei 2003) enige tijd niet is gevlogen, doet daar niets aan af. Derhalve is er geen sprake van het niet voldoen aan artikel 6, tweede, derde en vierde lid van de Habitatrichtlijn.

Het verdrag biedt onder artikel 7, eerste, tweede en vierde lid, juncto artikel 10 bepalingen om de verplichtingen op grond van de Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn te kunnen waarborgen.

De memorie van toelichting is op dit punt nader aangevuld.

2.c. De Raad adviseert in de memorie van toelichting in te gaan op de mogelijke relevantie van de richtlijnen 2002/49/EG en 2002/30/EG voor het gebruik van de luchthaven Niederrhein, waarbij met name de vraag gesteld zou moeten worden welk beleid in de onderhavige grensregio gevoerd zal moeten worden wanneer de luchthaven zich ontwikkelt tot een luchthaven met meer dan 50 000 vliegbewegingen.

Richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai schrijft wat betreft vliegtuiglawaai voor dat door een lidstaat belangrijke burgerluchthavens, waarop jaarlijks meer dan 50 000 vliegtuigbewegingen plaatsvinden met uitsluiting van oefenvluchten met lichte vliegtuigen, worden aangeduid. Voor deze belangrijke luchthavens dienen, met gebruikmaking van de geluidsbelastingindicatoren L_{den} en L_{night} , strategische geluidsbelastingkaarten en actieplannen, bestemd voor de beheersing van lawaaiuitstoot en lawaai-effecten en waarnodig vermindering, te worden opgesteld. Daarbij zijn aan elkaar grenzende lidstaten verplicht samen te werken. Daarnaast schrijft deze richtlijn voor dat agglomeraties van verstedelijkte gebieden met ten minste 250 000 inwoners worden aangewezen. In deze gebieden moeten geluidsbelastingkaarten worden gemaakt waarin naast de geluidsbelasting veroor-

zaak door vliegtuigen ook de geluidbelasting veroorzaakt door belangrijke wegen en hoofdspoorwegen worden weergegeven.

Het verdrag beperkt zich, voor wat betreft milieu, tot de gevolgen voor Nederland vanwege het vliegen van en naar de luchthaven Niederrhein. Vooral nog zal die luchthaven niet worden aangemerkt als belangrijke luchthaven. Een eventuele uitbreiding van het luchtverkeer dient de wederzijdse goedkeuring van beide verdragsluitende partijen te hebben. Daarbij is in het verdrag onder meer bepaald dat veranderingen worden behandeld naar regelingen van het Europese recht. Ook zal er in de omgeving van de luchthaven Niederrhein – zowel op Nederlands als Duits grondgebied – geen agglomeratie worden aangewezen van verstedelijkte gebieden met ten minste 250 000 inwoners waar eveneens geluidsbelastingkaarten zullen moeten worden gemaakt.

De geluidszone in het verdrag is bepaald in de geluidsdosismaat Ke. In het Nederlands recht zijn met uitzondering voor de luchthaven Schiphol geen grenswaarden bepaald in Lden en Lnight. De mogelijkheid bestaat dat ook andere burgerluchthavens in Nederland op termijn onder het criterium belangrijke luchthavens komen te vallen. Dit zal gezien de thans te verwachten ontwikkeling van het aantal vliegtuigbewegingen echter niet het geval zijn voor 1 april 2005: het eerste moment waarop moet worden aangegeven wat de belangrijkste luchthavens zijn voor Nederland. De regering is voornemens de regelgeving voor de overige Nederlandse luchthavens op het tijdstip dat voor de tweede maal belangrijke luchthavens moeten worden aangewezen, ook in de Wet luchtvaart te hebben opgenomen. Hierbij zullen dan ook bepalingen worden opgenomen voor het geval regionale luchthavens onder de reikwijdte van de richtlijn komen te vallen.

Ook in het kader van dit verdrag is verdere uitwerking voornemens niet noodzakelijk. Echter, wanneer hiervan onverhoopt sprake zal zijn zullen de desbetreffende bevoegde autoriteiten aan wie blijkens de taakverdeling van het verdrag de verplichting tot het treffen van maatregelen toevalt, hiertoe ook actie moeten ondernemen. De afspraken in het verdrag over de maximale geluidsruijme en de eventuele wijziging hiervan dienen hierbij vanzelfsprekend in acht te worden genomen. Aan Nederlandse zijde is, in het wetsvoorstel Wijziging van de Wet geluidhinder, de Wet luchtvaart en de Spoorwegwet in verband met de implementatie van richtlijn nr. 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai, PbEG L 189 (geluidsbelastingkaarten en actieplannen) (Kamerstuk 29 021) de implementatie van de richtlijn geregeld en een plicht tot het verstrekken van gegevens onder artikel 123b van de Wet geluidhinder opgenomen.

Richtlijn 2002/30/EG bevat een aantal procedurevoorschriften die bij het toepassen van geluidgerelateerde exploitatiemaatregelen door het bevoegd gezag in acht genomen moeten worden. De richtlijn heeft blijkens artikel 2, onderdeel a, inderdaad betrekking op civiele luchthavens in de Gemeenschap waarop meer dan 50 000 vliegbewegingen plaatsvinden. In tegenstelling tot hetgeen het advies van de Raad doet vermoeden moet het daarbij bovendien gaan om vliegbewegingen van civiele subsonische straalvliegtuigen. Dit zijn civiele subsonische straalvliegtuigen met een gecertificeerde maximum start massa van 34 000 kg of meer of met een gecertificeerde maximum capaciteit voor het betrokken vliegtuigtype van meer dan 19 stoelen. Deze criteria beperken het aantal luchthavens waarop de richtlijn van toepassing kan zijn fors. Zo voldoet binnen Nederland momenteel alleen de luchthaven Schiphol aan deze criteria. De luchthaven Niederrhein voldoet hier niet aan en de verwachting bestaat ook niet dat dit in de nabije toekomst het geval zal zijn. Echter, wanneer hiervan onverhoopt sprake zal zijn, zullen de desbetreffende bevoegde autoriteiten aan wie blijkens de taakverdeling van het verdrag de verplichting tot het treffen van maatregelen toevalt, de procedures uit de richtlijn ook voor het grensgebied moeten toepassen. Dit is momenteel echter niet aan de orde.

2.d. De Raad van State adviseert in de memorie van toelichting uiteen te zetten wat met de desbetreffende regelingen van het Europese recht wordt

bedoeld. Hiermee wordt met name bedoeld op het door de Raad reeds aangehaalde en op 25 juni 1998 te Aarhus totstandgekomen Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Verdrag van Aarhus). Duitsland heeft dit verdrag overigens reeds op 21 december 1998 ondertekend. Duitsland is sinds deze datum dan ook gehouden niets te doen of na te laten wat strijdig is met dit verdrag. Het onderhavige verdrag is in lijn met de in het Verdrag van Aarhus geregelde toegang tot de rechter. Voor zover een van beide verdragen verdergaande toegang zou verschaffen, kan de toegang tot de rechter via dit verdrag gezocht worden en dient dit als complementair te worden beschouwd. In Duitsland zal de ratificatieprocedure van het Verdrag van Aarhus gelijktijdig plaatsvinden met de implementatie van in EG-verband in voorbereiding zijnde richtlijnen. Over de mogelijke gevolgen van Europese ontwikkelingen op de uitvoering van het onderhavige verdrag kan op dit moment nog niets worden gemeld. Mocht het onderhavige verdrag te zijner tijd aanpassing behoeven op dit punt, dan zullen hiertoe consultaties worden gestart.

3. Verhouding Nederland en Duitsland

a. Wijziging van het geluidsregime

In artikel 7, eerste lid, is onder meer bepaald dat de in Bijlage 2 bij het verdrag opgenomen geluidszone door het gebruik van luchthaven Niederrhein niet mag worden overschreden dan met wederzijds goedvinden van de Verdragsluitende Partijen. Indien een verandering in de inrichting of exploitatie van luchthaven Niederrhein zal leiden tot het overschrijden van de in artikel 7, eerste lid, bedoelde geluidszone zal met wederzijds goedvinden van de Verdragsluitende Partijen een nieuwe geluidszone moeten worden vastgesteld, waarvoor de procedure van de MER zal worden doorlopen. Voor deze en andere wijzigingen geldt de algemene consultatieverplichting van artikel 10, tweede lid. In (al) die gevallen houdt Duitsland rekening met Nederlandse eisen, in het bijzonder ten aanzien van ruimtelijke ordening, streekplannen, stedenbouw en de bescherming tegen geluidsoverlast. Indien voor een dergelijke wijziging of aanvulling maatregelen op het grondgebied van Nederland nodig zijn, treft de bevoegde Nederlandse autoriteit de volgens Nederlands recht noodzakelijke maatregelen, indien Nederland geen bezwaar heeft aangetekend tegen de wijziging of aanvulling. In het derde lid van artikel 10 is voorzien in een eerste overleg twee jaar na het sluiten van het verdrag tussen beide landen over de openstelling van het Nederlandse luchtruim in de randuren tussen 05:00 en 06:00 uur en tussen 23:00 en 24:00 uur, dus buiten de in artikel 6, eerste lid, vastgestelde tijden.

Hierbij rijzen de volgende vragen:

- *Wat is de verhouding tussen artikel 7, eerste en vierde lid? Gaat het in het eerste lid om incidentele overschrijdingen met wederzijds goedvinden en in het vierde lid om structurele overschrijdingen, waarvoor met toepassing van de MER-procedure de geluidszonegrens met wederzijds goedvinden moet worden aangepast? Als dat zo is, waar ligt dan de grens tussen incidentele en structurele overschrijdingen?*
- *Wat is de verhouding tussen artikel 7, vierde lid, en artikel 10, tweede lid? Kan Nederland nog bezwaar maken tegen een wijziging van de geluidszonegrens op Nederlands grondgebied wanneer de MER uitwijst dat die wijziging verantwoord is?*
- *Waarom is niet ook voorzien in een MER voordat het in artikel 10, derde lid, bedoelde overleg over een eventuele verruiming van het nachtvluchtregime plaatsvindt?*

De Raad adviseert de verdragstekst op deze punten te preciseren en deze vragen in de memorie van toelichting te behandelen.

b. Handhaving

Voor de handhaving van de geluidszone op Nederlands grondgebied en de nachtelijke openstelling is Duitsland verantwoordelijk. Het eerste is uitdrukkelijk in het verdrag geregeld (artikel 7, tweede lid). In de memorie van toelichting wordt benadrukt dat Nederland zelf geen eigen handhavingsspanning zal leveren. Als reden voor deze wijze van handhaving wordt gesteld dat het daarbij gaat om de beheersing van de bron. De wijze waarop de luchthaven Niederrhein vanuit en naar het westen wordt gebruikt is bepalend voor de boven Nederland optredende geluidsbelasting. Verder zal Duitsland

ingevolge artikel 6, derde lid, binnen de mogelijkheden van het Duitse recht door geëigende maatregelen er voor zorgen dat er boven aaneengesloten bebouwing op het grondgebied van Nederland niet lager gevlogen wordt dan om vliegtechnische redenen noodzakelijk is en dat gebruik van verkeersinstallaties en verkeersmiddelen niet gestoord wordt door vliegtuigen. Het verdrag noch de memorie van toelichting spreekt zich duidelijk uit over de wijze waarop het verbod op zichtvliegcircuits en oefenvluchten op Nederlands grondgebied (artikel 6, vierde lid) zal worden gehandhaafd. In ieder geval kan die handhaving niet zonder nadere toelichting in artikel 6, derde lid, van het verdrag begrepen worden geacht.

Naar de mening van de Raad zal toezicht vanaf Nederlands grondgebied kunnen bijdragen aan de handhaving van het verbod op zichtvliegroutes en oefenvluchten op Nederlands grondgebied. Verder rijst de vraag of het toezicht op de naleving van het verbod op laagvliegen en dat van nachtvluchten door de Duitse luchtverkeersleiding niet zou kunnen worden vergemakkelijkt wanneer ook vanaf Nederlands grondgebied overtredingen van die verboden worden geconstateerd en door de Nederlandse autoriteiten doorgegeven aan de Duitse autoriteiten. Toezicht vanaf Nederlands grondgebied is des te meer aangewezen wanneer geen gebruik zou kunnen worden gemaakt van een vliegvolgsysteem.¹ In de memorie van toelichting zal daarom nader moeten worden ingegaan op de vraag welke handavingsinspanning van Nederlandse kant in de rede ligt.

3.a. De Raad heeft een aantal vragen over de artikelen 7 en 10 van het verdrag. In de eerste plaats vraagt de Raad naar de verhouding tussen artikel 7, eerste en vierde lid. In het eerste lid gaat het inderdaad om incidentele overschrijdingen van de zone met wederzijds goedvinden. In een dergelijk geval is het feitelijk gebruik van de luchthaven in de loop van een bepaald gebruiksjaar zodanig gaan afwijken van de aannames ten behoeve van de berekening van de zone dat een overschrijding van de zone daarvan het gevolg is. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een door weersomstandigheden van de aannames afwijkend baan- en routegebruik. Het eerste lid betreft derhalve de dagelijkse handhaving van de zone en het gebruik zou in principe – behoudens bedoelde incidentele afwijkingen – binnen de zone moeten kunnen plaatsvinden. In het vierde lid is sprake van zodanige veranderingen in de inrichting of exploitatie van de luchthaven dat het gebruik niet meer binnen de zone past. De uitgangspunten voor de berekening van de zone zijn veranderd. Derhalve staat bij voorbaat vast dat indien de zone niet zou worden aangepast deze structureel zou worden overschreden. Dat is niet aanvaardbaar en daarom wordt in dat geval een nieuwe zone vastgesteld. Het vierde lid betreft dus geen onderwerp in het kader van de zonehandhaving.

Vervolgens vraagt de Raad naar de verhouding tussen artikel 7, vierde lid, en artikel 10, tweede lid. De Raad vraagt zich af of Nederland nog bezwaar kan maken tegen een wijziging van de geluidszonegrens op Nederlands grondgebied wanneer de MER uitwijst dat die wijziging verantwoord is. In artikel 7, vierde lid, is aangegeven dat de nieuwe geluidszone met wederzijds goedvinden zal worden vastgesteld. Daarvoor zal de procedure van de MER worden doorlopen. De MER beschrijft de milieueffecten die samenhangen met een bepaald voorgenomen besluit. Bij de afweging of dat besluit al dan niet moet worden genomen speelt de MER een rol, maar is niet bepalend. Het is dus niet zo dat Nederland geen bezwaar meer zou kunnen maken tegen een wijziging van de geluidszonegrens indien de MER zou uitwijzen dat die wijziging voor wat betreft de milieueffecten geen grote invloed heeft. Er kunnen bovendien ook andere redenen – bijvoorbeeld op het gebied van de ruimtelijke ordening – zijn waarom Nederland tegen de voorgenomen wijziging bezwaar heeft. In die gevallen kan van de in artikel 10, tweede lid, opgenomen mogelijkheid tot overleg gebruik worden gemaakt om de Nederlandse bezwaren te bespreken.

Tenslotte vraagt de Raad waarom ook niet is voorzien in een MER voordat het in artikel 10, derde lid, bedoelde overleg over een eventuele verruiming van het nachtvluchtregime plaatsvindt. In artikel 10, derde lid, is geregeld dat indien een partij verzoekt om verruiming van het nachtvluchtregime daarvoor twee jaar na het sluiten van het verdrag voor de eerste maal opnieuw zal worden overlegd. Of vervolgens ook daadwerkelijk tot verruiming zal worden

¹ De inrichting van zo'n systeem is onzeker (Kamerstukken II 2002/03, 26 893, nr. 47, blz. 5).

besloten is de vraag. Indien een verruiming in overweging wordt genomen is het de vraag of dat ook een wijziging van de grenzen van de geluidszone (of eventueel de vaststelling van een nachtgeluidszone) met zich zal brengen. Indien dat het geval zou zijn, moet op grond van artikel 7, vierde lid, een MER worden opgesteld. Is dat niet het geval, bijvoorbeeld omdat het om een zeer beperkte uitbreiding gaat en het verkeer dan nog steeds binnen de zone past, dan is een MER niet nodig. Dat is overigens volledig overeenkomstig de nationale regelgeving. De memorie van toelichting is op dit punt nader aangevuld.

3.b. De Raad stelt dat de handhaving van het in artikel 6, vierde lid, opgenomen verbod op zichtvliegcircuits en oefenvluchten niet begrepen kan worden geacht zonder nadere toelichting in artikel 6, derde lid. De Raad is van mening dat toezicht vanaf Nederlands grondgebied kan bijdragen aan de handhaving van het in artikel 6, vierde lid, opgenomen verbod. Op grond van het derde lid geschiedt de daarin bedoelde handhaving door de Duitse autoriteiten. Ook voor de handhaving van het in het vierde lid opgenomen verbod is Nederland afhankelijk van de door de Duitse autoriteiten – eventueel na ingediende klachten – verstrekte informatie over het gebruik van de luchthaven. Op dit moment wordt door de Handhavingdienst luchtvaart (HDL) van de Inspectie Verkeer en Waterstaat bezien of en zo ja op welke wijze over de schouder van de Duitse autoriteiten meegekeken kan worden en of in de toekomst een bepaalde vorm van toezicht mogelijk is. Daarnaast wordt – in verband met de handhaving van het in artikel 6, derde lid, gestelde – door de HDL nagegaan of het voor de handhaving rond de luchthaven Maastricht gebruikte FANOMOS-systeem (Flighttrack and aircraft noise monitoring system) zodanig kan worden aangepast dat het ook bruikbaar is om vluchten naar en vanaf de luchthaven Niederrhein te monitoren. De memorie van toelichting is op dit punt nader aangevuld.

4. Bezwaar- en beroepsprocedures

In paragraaf I, onder «Nederlandse procedure», van de memorie van toelichting wordt erop gewezen dat met het vastleggen van juridisch bindende aansprakelijkheidsbepalingen en van milieubepalingen in een verdrag een betere rechtsbescherming kan worden geboden. Vervolgens wordt in paragraaf II, Inhoud van het verdrag, onder «Gebruik van het Nederlandse luchtruim», uiteengezet dat het gebruik van de luchthaven Niederrhein wordt bepaald door de Duitse wetgeving en de door het districtsbestuur Düsseldorf afgegeven vergunning. Het verdrag regelt alleen het gebruik van het luchtruim boven Nederlands grondgebied, aldus de toelichting.

De Raad maakt uit het samenstel van de verdragsbepalingen op dat de in het verdrag opgenomen regels zich richten tot de exploitant van de luchthaven en niet tot de afzonderlijke luchtvaartmaatschappijen die boven Nederlands grondgebied vliegen. Anders zou Nederland bijvoorbeeld met betrekking tot de regeling van de nachtvluchten (artikel 6, eerste lid) en ten aanzien van het niet toegestaan zijn van zichtvliegcircuits en oefenvluchten (artikel 6, vierde lid) nationale uitvoeringswetgeving met sancties moeten vaststellen.

In dit verband rijst de vraag welke rechtsgevolgen het verdrag heeft voor de lopende procedure tegen de vergunningverlening, waarover laatstelijk nog mededelingen zijn gedaan tijdens een algemeen overleg tussen de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer.¹ Het gaat hier om bezwaren die vanuit Nederland bij de Regierungspräsident van Noordrijn-Westfalen tegen de verleende vergunning voor de exploitatie van de luchthaven zijn ingediend en een mogelijk nog volgende beroepsprocedure bij de Duitse rechter. Wanneer het de bedoeling is dat het verdrag zowel door de genoemde Regierungspräsident als door de Duitse rechter moet worden toegepast, resteert nog de vraag of naast de in het verdrag gestelde normen met betrekking tot onder andere nachtvluchten en geluidszones nog ruimte is voor heroverweging door de Regierungspräsident respectievelijk toetsing door de rechter. Daarover zal duidelijkheid moeten worden gegeven.

Vragen als hiervoor zijn geformuleerd zullen ook spelen wanneer met wederzijds goedvinden van Duitsland en Nederland een nieuwe geluidszonegrens (artikel 7, vierde lid) is vastgesteld en bij andere wijzigingen van de vergunning waartegen Nederland geen bezwaar heeft gemaakt (artikel 10, tweede lid). Voorts ook wanneer Duitsland en Nederland het na twee jaar op

¹ Kamerstukken II 2002/03, 26 893, nr. 47, blz. 5, onderaan.

de voet van artikel 10, derde lid, eens zouden worden over openstelling van het Nederlandse luchtruim voor vluchten tussen 05:00 en 06:00 uur en 23:00 en 24:00 uur.

Met het oog op een juiste beoordeling van het verdrag zal op al deze vragen een antwoord moeten worden gegeven in de memorie van toelichting en zal zo nodig het verdrag moeten worden aangevuld.

4. De Raad van State vraagt zich af welke rechtsgevolgen het verdrag heeft voor de in Duitsland lopende procedure tegen de vergunningverlening. De door het districtsbestuur Düsseldorf afgegeven vergunning betreft de voorwaarden voor de exploitatie van de luchthaven Niederrhein. Bezwaren tegen de vergunningverlening worden door de Regierungspräsident van Noordrijn-Westfalen gezien. Een mogelijk nog volgende beroepsprocedure zal door de Duitse rechter worden beoordeeld. Eventuele tekortkomingen in deze vergunningverlening staan los van de afspraken die zijn vastgelegd in het verdrag. Afspraken in het verdrag, zoals met betrekking tot nachtvluchten en geluidszones vormen maximale toegestane limieten, die door de Duitse autoriteiten zullen worden nageleefd. Hoe deze afspraken in Duitsland worden geïmplementeerd is een zaak van de Duitse bestuurlijke autoriteiten. Het is evenwel mogelijk dat de Duitse bestuurlijke autoriteiten verdergaande beperkingen opleggen aan de exploitatie van luchthaven Niederrhein. Een uitspraak in een bezwaar- of beroepsprocedure door de Duitse autoriteiten kan weliswaar voor de exploitatie van luchthaven Niederrhein gevolgen hebben, doch is niet van invloed op de in het verdrag opgenomen randvoorwaarden. Indien van Nederlandse zijde aanleiding bestaat om wijzigingen aan te brengen in de in het verdrag geregelde aangelegenheden dan kan zij deze met de Duitse autoriteiten bespreken.

5. Klachten

Onduidelijk is hoe concrete klachten van burgers worden verwerkt: zijn klagers uitsluitend aangewezen op de procedure via de Luchtverkeerscommissie (Lvc) (artikel 9, derde lid: Lvc behandelt iedere kwestie die voortvloeit uit de uitlegging en toepassing van dit verdrag) of kunnen zij zich ook rechtstreeks wenden tot de Duitse autoriteiten? In de memorie van toelichting zal hierover uitsluitend moeten worden gegeven.

5. De Raad van State vraagt zich in het advies af in hoeverre klagers uitsluitend zijn aangewezen op de procedure via de Luchtverkeerscommissie. Het is in principe inderdaad de bedoeling dat ook individuele klagers zich in eerste instantie tot de commissie wenden. De commissie behandelt immers elke kwestie die voortvloeit uit de uitlegging en toepassing van het verdrag. De verdragsluitende staten hebben met deze bepaling, mede in het belang van individuele burgers, een eenduidig punt willen creëren waar diverse vragen met betrekking tot de ten uitvoerlegging van het verdrag aan de orde kunnen komen. Dit draagt tevens bij aan het garanderen van een zekere uniformiteit in de interpretatie van de diverse bepalingen. Het is overigens voorstelbaar dat lokale autoriteiten (dan wel de reeds bestaande klachtenlijn voor luchtverkeer Zuid-Limburg) als loket fungeren voor de ontvangst van klachten en deze vervolgens doorgeleiden naar de commissie. In de uitwerking van het instellingsbesluit voor de commissie en het opstellen van het huishoudelijk reglement zal met deze aspecten nader rekening worden gehouden.

6. Bescherming persoonsgegevens

Het verdrag bevat in artikel 8 een uitgebreide regeling van de bescherming van persoonsgegevens. Die regeling wordt nauwelijks toegelicht in de memorie van toelichting. Dat zal alsnog moeten gebeuren. In die toelichting zal in de eerste plaats moeten worden uiteengezet om welke reden in het verdrag zulk een uitgebreide regeling over de bescherming van persoonsgegevens is opgenomen; het verdrag is op dit punt ongebruikelijk uitvoerig. Voorts zal moeten worden ingegaan op de wijze waarop verstrekking van persoonsgegevens aan derde landen is geregeld, met inachtneming van de artikelen 25 en 26 van richtlijn nr. 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PbEG L 281). Ten slotte zal daarin aandacht moeten

worden besteed aan de samenhang met de rechtshulpverdragen die worden bedoeld in de regeling van de onderlinge bijstand (artikel 4, derde lid).

6. De Raad van State beveelt aan de regeling van de bescherming van persoonsgegevens in artikel 8 nader toe te lichten met vermelding van de reden van zulk een uitgebreide regeling. Voorts stelt de Raad dat zal moeten worden ingegaan op de wijze waarop verstrekking van persoonsgegevens aan derde landen is geregeld. Tenslotte merkt de Raad op dat aandacht moet worden besteed aan de samenhang met de rechtshulpverdragen die worden bedoeld in de regeling van de onderlinge bijstand (artikel 4, derde lid). Op deze punten is de memorie van toelichting nader aangevuld.

7. Regeling nachtvluchten

a. In de memorie van toelichting staat onder II, «Gebruik van het Nederlandse luchtruim», dat 's nachts tussen 23:00 en 06:00 uur geen gebruik gemaakt mag worden van de luchthaven Niederrhein voor landen vanuit en starten naar het westen over Nederlands grondgebied. In de aanhef van artikel 6, eerste lid, is evenwel bepaald dat het luchtverkeer boven Nederlands grondgebied in principe alleen in de periode van 06:00 uur tot 23:00 uur is toegestaan. Omdat de uitzonderingen op deze regel al in de volgende onderdelen van dit artikellid worden vermeld (de extensieregeling), zou aan de woorden «in principe» in de aanhef een zelfstandige betekenis kunnen worden toegedacht, hetgeen, naar de Raad aanneemt, niet de bedoeling is.

Verder spreekt artikel 6, eerste lid, van luchtverkeer van en naar Niederrhein boven Nederlands grondgebied in de periode van 06:00 uur tot 23:00 uur. Hoewel het natuurlijk om het gebruik van de luchthaven in die periode in samenhang met vliegen boven Nederlands grondgebied gaat, is de memorie van toelichting op dit punt niet overal duidelijk: zo staat in de toelichting op artikel 6 dat in dat artikel de nachtsluiting van het Nederlandse luchtruim van 23:00 tot 06:00 uur is geregeld. De nachtsluiting voor vluchten boven het Nederlandse grondgebied die samenhangen met een start vanaf of een landing op de luchthaven Niederrhein, zal naar de mening van de Raad op de luchthaven zelf betrekking moeten hebben, omdat het verbod met de extensieregeling vanaf die plaats ook het meest effectief kan worden gehandhaafd. De hier vermelde onduidelijkheden zullen in de memorie van toelichting moeten worden weggenomen.

b. In de memorie van toelichting wordt medegedeeld dat de regeling van de nachtsluiting is afgestemd op de regeling van de nachtvluchten in het Interim-aanwijzingsbesluit luchtvaartterrein Maastricht. Hierbij kan de vraag worden gesteld welke mogelijkheden Nederland heeft om het nachregime te wijzigen, wanneer uit onderzoek mocht blijken dat een uitsluiting of beperking van het aantal nachtvluchten tussen 06:00 en 07:00 uur voor het luchtvaartterrein Maastricht aangewezen is. De Raad verwijst in dit verband naar de discussie die in de Tweede Kamer heeft plaatsgevonden over het slaapverstoringsonderzoek van TNO/RIVM bij Schiphol.¹ Ook hierover zal in de memorie van toelichting duidelijkheid moeten worden verschaft.

7.a. De Raad van State wijst voorts op een aantal onduidelijkheden in de regeling van nachtvluchten in artikel 6 van het verdrag en in de desbetreffende toelichting. De Raad heeft gelijk dat aan de woorden «in principe» in de aanhef van artikel 6, eerste lid, geen zelfstandige betekenis moet worden toegedacht. De in de volgende onderdelen van het eerste lid opgenomen opsomming van uitzonderingen is limitatief. Voorts wijst de Raad erop dat de memorie van toelichting niet overal even duidelijk is op het punt van het gebruik van de luchthaven in samenhang met vliegen boven Nederlands grondgebied. Hoewel artikel 6, eerste lid, dat spreekt van luchtverkeer van en naar Niederrhein boven Nederlands grondgebied, anders zou kunnen doen vermoeden, richt de bepaling zich inderdaad met name tot de luchthaven – en de desbetreffende luchtverkeersleiding – omdat deze het baan- en routegebruik bepalen. In de memorie van toelichting zullen deze onduidelijkheden worden weggenomen.

7.b. De Raad vraagt zich af welke mogelijkheden Nederland heeft om het nachregime te wijzigen wanneer uit onderzoek mocht blijken dat een uitsluiting of beperking van het aantal nachtvluchten tussen 06.00 en 07.00 uur

¹ Onder andere Kamerstukken II 2002/03, 28 730, nr. 3.

voor het luchtvaartterrein Maastricht aangewezen is. Uit de resultaten van het slaapverstoringsonderzoek van TNO/RIVM bij Schiphol, waarnaar de Raad verwijst, zijn nog geen beleidsmatige consequenties getrokken. Ander (Europees) onderzoek zal mede in aanmerking worden genomen. Bovendien zal onderzoek naar het economisch belang van met name de vluchten in de vroege ochtend worden uitgevoerd. In de loop van 2004 zal hierover aan de Tweede Kamer worden gerapporteerd. Over de eventuele consequenties voor Schiphol is nu derhalve nog niets te zeggen. Omdat het onderzoek betrekking heeft op Schiphol is het bovendien de vraag of daaruit ook conclusies voor Maastricht en Niederrhein te trekken zijn en zo ja, of die conclusies dan voor Maastricht en Niederrhein dezelfde zijn. In het oordeel van het kabinet over het slaapverstoringsonderzoek met betrekking tot Schiphol zal bezien worden welke consequenties de uitkomsten van dit onderzoek zal hebben voor de openingstijden voor onder meer de regionale luchtvaartterreinen. Dat voor de regeling nachtvluchten is aangesloten bij het bepaalde in het interim-aanwijzingsbesluit Luchtvaartterrein Maastricht betekent overigens niet dat elke wijziging in het besluit voor Maastricht ook consequenties voor het verdrag moet hebben.

De memorie van toelichting is op dit punt nader aangevuld.

8. Wijzigingen van uitvoerende aard?

In artikel 7, eerste lid, is de geluidszone (met 35 en 40 KE) die door het gebruik van luchthaven Niederrhein niet mag worden overschreden, niet zelf vastgelegd; wel het criterium en de berekeningsmethoden volgens welke die geluidszone op de kaart van Bijlage 2 van het verdrag moet worden aangegeven. Daarom kan de Raad de toelichting niet volgen in de opvatting dat een wijziging van die Bijlage ten opzichte van artikel 7, eerste lid, van uitvoerende aard is en daarom op grond van artikel 7, onderdeel f, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking van verdragen niet de goedkeuring van de Staten-Generaal behoeft tenzij deze zich de goedkeuring voorbehouden. De Raad is van mening dat het hierover ingenomen standpunt nader zal moeten worden bezien.

Wijzigingen van Bijlage 1 kunnen naar de mening van de Raad nog wel als van uitvoerende aard worden beschouwd, omdat die Bijlage geen wezenlijke aanvulling maar precisering is van hetgeen reeds in artikel 1 ten aanzien van de Duitse bevoegdheid inzake de luchtverkeersleiding is bepaald.

Daarentegen zal het Protocol met inbegrip van zijn Bijlage 1 als zijnde van wezenlijke betekenis voor de inhoud van de verdragsrelatie naar de mening van de Raad wél aan goedkeuring moeten worden onderworpen.

8. De Raad van State is van mening dat de opvatting dat wijziging van Bijlage 2 bij het verdrag op grond van artikel 7, onderdeel f, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen niet de goedkeuring van de Staten-Generaal behoeft tenzij deze zich de goedkeuring voorbehouden, moet worden bezien. Naar de mening van de Raad zijn in artikel 7, eerste lid, van het verdrag het criterium en de berekeningsmethoden vastgelegd volgens welke de geluidszone op de kaart van Bijlage 2 moet worden aangegeven. Dit criterium en de berekeningsmethoden zijn echter niet in dit artikel vastgelegd. Hierin is slechts aangegeven dat de geldende berekeningsmethode de Nederlandse is en dat de geluidszones met 35 en 40 KE in Bijlage 2 zijn opgenomen. De Bijlage bevat de weergave van de geluidszones van 35 en 40 KE. De in Bijlage 2 opgenomen informatie is derhalve van uitvoerende aard. Echter, gelet op het advies van de Raad zal het voornemen tot wijzigingen van die Bijlage worden medegedeeld aan de Staten-Generaal op grond van artikel 8, eerste lid, juncto artikel 7, onderdeel b, van voornoemde Rijkswet. Daar de constitutionele beperkingen van de voorlopige toepassing door Duitsland, zoals vervat in het Protocol, inmiddels zijn achterhaald door de aan Duitse zijde reeds afgeronde parlementaire goedkeuringsprocedure en het feit dat het Protocol met inbegrip van bijbehorende bijlage 1 geen juridisch bindend karakter heeft, behoeven deze in feite geen parlementaire goedkeuring. Echter, gelet op het advies van de Raad wordt het Protocol met inbegrip van zijn Bijlage 1 thans in samenhang met het verdrag ter parlementaire goedkeuring aangeboden. De memorie van toelichting is terzake aangevuld.

9. Ondertekening wetsvoorstel.

De Raad adviseert het wetsvoorstel mede te laten ondertekenen door de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in verband met de regeling van de MER in het verdrag en de aan het verdrag verbonden natuurbeschermingsaspecten.

De Raad is van mening dat er op grond van het vorenstaande voldoende reden bestaat om in enigerlei vorm, bijvoorbeeld door uitwisseling van nota's, tot een nadere precisering van de verdragstekst te komen en acht het voorts geboden dat in de toelichting over alle hiervoor genoemde onderwerpen nader uitsluitel wordt gegeven.

9. De Raad van State adviseert het wetsvoorstel mede te laten ondertekenen door de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Met voorbijgaan aan Aanwijzing voor de regelgeving 201 zal dit advies worden opgevolgd.

10. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende Bijlage.

10. De Raad van State heeft voorts enkele redactionele kanttekeningen in overweging gegeven. Aan de Bondsrepubliek Duitsland zal worden voorgesteld bij eerstvolgende gelegenheid het verdrag op deze punten aan te passen of te verduidelijken.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. van Dijk*

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 5 augustus 2003, no.W09.03.0219/V, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- Artikel 8, eerste lid, van het verdrag bepaalt onder meer dat het gebruik van de op grond van dit verdrag verstrekte gegevens alleen is toegestaan voor het in het verdrag omschreven doel. Die omschrijving ontbreekt echter. Daarin zal moeten worden voorzien.
- In artikel 8, vijfde lid, wordt in de tweede volzin verwezen naar termijnen die niet eerder zijn genoemd. Waarschijnlijk worden de termijnen bedoeld die in de nationale wetgevingen voor de vernietiging van persoonsgegevens zijn gesteld. Hierover zal uitsluitel moeten worden gegeven.
- In artikel 11, vierde lid, van het verdrag na «bestaande verdragen» toevoegen: , het Europese recht.