

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I Inleiding

In deze toelichting wordt mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 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 toegelicht.

Na de hereniging van de Bondsrepubliek Duitsland en de Duitse Democratische Republiek is een aantal militaire vliegbases overbodig geworden. Duitsland heeft daarna een wet aangenomen op grond waarvan omzetting van een militaire basis naar een burgerluchthaven vereenvoudigd volgens een schriftelijke procedure kan geschieden. Het gaat daarbij alleen om de procedure voor de verandering van het gebruik van de luchthaven, niet om de procedure voor de aanleg van een nieuwe luchthaven of een grote uitbreiding van een bestaande luchthaven.

In het geval van de Luchthaven Niederrhein betekent het burgergebruik een aanzienlijke afname van de geluidsoverlast in vergelijking met het vroegere militaire gebruik. De Flughafen Niederrhein GmbH heeft bij de deelstaat Nordrhein-Westfalen een aanvraag ingediend voor een vergunning voor het gebruiken van het vroegere vliegveld Laarbruch als luchthaven. Deze aanvraag is in januari 1999 met de bijbehorende stukken ook in Nederland ter inzage gelegd. Op verzoek van de deelstaat Nordrhein-Westfalen heeft de provincie Limburg aan Nederlandse zijde gefungeerd als contactpersoon voor hoorzittingen rond en de ter inzage legging van de vergunningaanvraag bij de provincie Limburg, de gemeente Bergen en de gemeente Boxmeer. De Duitse inspraaktermijnen zijn vergelijkbaar met de Nederlandse wettelijke termijnen. Naar aanleiding van de inspraak aan Nederlandse zijde is in opdracht van de vergunningaanvrager (de Flug-

hafen Niederrhein GmbH) door een onderzoeksbureau een aanvullende studie gedaan naar de gevolgen van het voorgenomen gebruik van Flughafen Niederrhein voor het Nationale Park De Maasduinen. Dit Nationale Park is aangemeld als gebied onder de Habitatrichtlijn, in de tijd dat het terrein nog in gebruik was als militaire basis. De situatie van die tijd is op dit moment maatgevend voor de beoordeling van de milieueffecten van het gebruik dat nu vergund is. De vergunning is in juni 2001 afgegeven door het districtsbestuur (Bezirkregierung) Düsseldorf (onderdeel van de deelstaat Nordrhein-Westfalen) dat voor Duitsland ter zake bevoegd is. Parallel aan de vergunningsprocedure is onderhandeld over het onderhavige verdrag om het gebruik van het luchtruim te regelen en voor het vastleggen van de milieurandvoorwaarden.

Nederlandse procedure

Nederland hoeft formeel geen instemming te geven voor het nieuwe gebruik van de luchthaven Niederrhein. Wel is Nederlandse instemming vereist voor het gebruik van het Nederlandse luchtruim en voor het optreden van gevolgen van het gebruik van de in Duitsland gelegen luchthaven voor Nederlands grondgebied. Met het oog hierop dient het verdrag vooral ter vastlegging van de instemming met het gebruik van het Nederlandse luchtruim en voor de regeling van de hiervoor bedoelde gevolgen van het gebruik van de luchthaven voor het Nederlandse grondgebied. Daarbij wordt onder meer de overdracht van de uitvoering van luchtverkeersleiding in het Nederlandse luchtruim door Duitse instanties geregeld. De Nederlandse wet laat een dergelijke overdracht van luchtverkeersleiding aan een buitenlandse instantie toe op grond van artikel 5.14, eerste lid, onderdeel b, Wet luchtvaart (Stb. 1992, 368; laatstelijk gewijzigd bij Stb. 2002, 374).

Inmiddels wordt ook op Europees niveau gemeend dat het sluiten van een verdrag in geval van overdracht van luchtverkeersleidingsbevoegdheden wenselijk is en wordt door Eurocontrol een modelverdrag voorbereid. De voorbereiding van dit modelverdrag bevindt zich overigens nog in een pril stadium. Voor de vorm en inhoud van het onderhavige verdrag is aangesloten bij het verdrag dat onlangs is totstandgekomen tussen Duitsland en Zwitserland voor het gebruik van het Duitse luchtruim ten behoeve van de luchthaven Zürich-Kloten. Dit verdrag is overigens nog niet geratificeerd.

II Inhoud van het verdrag

Gebruik van het Nederlandse luchtruim

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. 's-Nachts – dat is van 23:00 uur tot 06:00 uur – mag geen gebruik gemaakt worden van de luchthaven Niederrhein voor landen vanuit en starten naar het westen over Nederlands grondgebied. Het verdrag regelt niet het gebruik van het Duitse luchtruim door de exploitant. Normalerweise zal een oostwest-startbaan in verband met meest voorkomende windrichting in 80 procent van de tijd van oost naar west en in 20 procent van de tijd van west naar oost gebruikt worden. Een piloot zal bij voorkeur tegen de wind in willen starten en landen, maar beneden een bepaalde windsterkte (5 knopen) kan ook met de wind mee gestart en geland worden. Hiermee rekening houdend kan het gebruik voor starten naar het westen in theorie aanzienlijk lager worden dan de bovenvermelde 80 procent. Het gebruik voor landen vanuit het westen kan gelet op het voorgaande ook lager dan de bovengenoemde 20 procent worden.

Milieuafspraken

De milieuafspraken die in het verdrag zijn vastgelegd hebben twee doelen:

- 1 Het vastleggen van het maximale gebruik van de luchthaven;
- 2 Hoe te handelen bij veranderingen in het maximale gebruik van de luchthaven.

Ad 1 Het vastleggen van het maximale gebruik van de luchthaven;

De geluidszone aan Nederlandse zijde voor het gebruik van de Luchthaven Niederrhein is opgenomen in bijlage 2 bij het verdrag. De contour van 35 KE geluidsbelasting is ook in de Duitse vergunning opgenomen als bovengrens voor het gebruik van de luchthaven. De geluidsbelasting is zodanig dat de woonkern Nieuw-Bergen geheel buiten de 35 KE zone is gelegen. Ten behoeve van de beheersing van de ruimtelijke gevolgen zal deze geluidszone worden vastgelegd in een wijziging van het Besluit zonering buitenlandse luchtvaartterreinen Noord- en Midden-Limburg. Indien er in Nederland een algemene norm wordt vastgesteld voor externe veiligheid (het beperken van het risico op luchtvaartongevallen buiten het luchthaventerrein) biedt het verdrag de mogelijkheid de daaruit voortkomende bepalingen (bijvoorbeeld zonering) als bijlage bij het verdrag op te nemen.

Het verdrag regelt dat Duitsland toeziet op de naleving van deze milieuarandvoorwaarde en hierover zal rapporteren aan Nederland. In dit kader zal de Duitse minister van Transport de Nederlandse minister van Verkeer en Waterstaat informeren. Over de nadere invulling van de wijze van rapportage worden binnenkort nadere afspraken gemaakt tussen het Duitse ministerie van Transport en het Nederlandse Ministerie van Verkeer en Waterstaat. In het kader van het toezicht op de naleving zullen in Duitsland maatregelen worden getroffen ten aanzien van de exploitant van de luchthaven. Reden voor deze keuze is dat het bij de handhaving van de geluidszone gaat om de beheersing van de bron. De bron is in dit geval een Duitse luchthaven, waarmee de Duitse overheid een rechtstreekse gezagsrelatie heeft. De toezichthoudende instantie is het hiervoor genoemde districtsbestuur Düsseldorf. De boven Nederland optredende geluidsbelasting wordt geheel bepaald door de wijze waarop de luchthaven vanuit en naar het westen wordt gebruikt. Indien Duitsland hierop op de juiste wijze toeziet, zullen de in Nederland geldende grenzen (op dit ogenblik een geluidszone, in de toekomst mogelijk ook een bovengrens qua externe veiligheid) niet worden overschreden. Het verdrag biedt de mogelijkheid om Duitsland op dit punt rechtstreeks aan te spreken. Op dit moment wordt door de Handhavingsdienst luchtvaart (HDL) van de Inspectie Verkeer en Waterstaat wel bezien of en 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.

Voorts wordt in het verdrag de nachtelijke openstelling van het Nederlandse luchtruim geregeld. Hierbij wordt aangesloten bij de regeling die geldt voor de luchthaven Maastricht. Overweging daarbij is dat enerzijds als goed nabuur aan een Duitse luchthaven geen strengere eisen kunnen worden gesteld dan voor een Nederlandse luchthaven gelden. Anderzijds dient aan Nederlandse burgers woonachtig in de nabijheid van een buitenlandse luchthaven een soortgelijk beschermingsniveau toe te

komen als burgers woonachtig in de nabijheid van een Nederlandse luchthaven. Ook ten aanzien van de nachtelijke openstelling geldt dat het districtsbestuur Düsseldorf toeziet op de juiste naleving van het verdrag en rapporteert aan Nederland.

Ad 2 Hoe te handelen bij veranderingen in het maximale gebruik van de luchthaven.

Overschrijding van de geluidszone uit Bijlage 2 bij het verdrag is niet toegestaan. Indien de exploitant wil overgaan tot een gebruik van de luchthaven dat uitgaat boven de grenzen die in de vergunning zijn vastgelegd, moet hiervoor op grond van het verdrag een milieu-effectrapportage worden uitgevoerd. Het resultaat van deze procedure vergt, indien deze leidt tot een grotere geluidszone, wijziging van het verdrag, waarbij die nieuwe bovengrens wordt vastgelegd. Overigens kan een milieu-effectrapportage ook leiden tot het niet doorgaan van een voorgenomen verleggen van de geluidsgrenzen. De reden om de MER-procedure in het verdrag op te nemen was dat volgens de Duitse wet uitbreiding van een geluidszone geen MER-plichtig besluit is. MER-plichtig is in Nederland zowel een besluit tot de aanleg van een groot vliegveld als een besluit dat een intensivering van het gebruik van een vliegveld mogelijk maakt, zodanig dat de geluidszones vergroot moeten worden. Daarentegen is in Duitsland alleen de aanleg van een groot vliegveld MER-plichtig. Uitgangspunt voor de procedure is de EU-wetgeving voor de MER.

III Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 Verlening van Luchtverkeersleiding

Dit artikel regelt de luchtverkeersdienstverlening en de luchtruimteverdeling boven Nederlands grondgebied ten behoeve van de luchthaven Niederrhein. De operationele details worden geregeld in afspraken tussen de verkeersleiding van luchthaven Volkel en de Deutsche Flugsicherung. Implementatie van de overdracht van de verkeersleidingsdiensten is een besluit op grond van artikel 5.14 van de Wet luchtvaart (Stb. 1992, 368; laatstelijk gewijzigd bij Stb. 2002, 374).

Artikel 2 Militaire vluchten

Dit artikel bepaalt dat militaire vluchten te allen tijde voorrang hebben boven de burgerluchtvaart. Dit heeft met name betrekking op de operaties vanaf luchthaven Volkel.

Artikel 3 Aansprakelijkheid

In dit artikel wordt de aansprakelijkheid ten aanzien van schade geregeld. Nederland stelt zich aansprakelijk voor alle in Nederland opgetreden schade die het gevolg is van het handelen van de luchtverkeersdienstverlening, maar wordt hiervoor door Duitsland schadeloos gesteld. De beide landen wisselen de voor de juridische procedures relevante gegevens uit.

Artikel 4 Bijstand

Dit artikel regelt de informatieverstrekking door beide landen die nodig is voor de goede verzorging van de luchtverkeersdienstverlening. Hieronder vallen ook de gegevens die het mogelijk maken de geproduceerde geluidsbelasting te controleren (zie hiervoor ook artikel 7, tweede lid).

Artikel 5 Vliegtuigongevalonderzoek

Dit artikel regelt de informatieverstrekking door beide landen die nodig is voor het onderzoek van vliegincidenten en ongevallen

Artikel 6 Verkeer van en naar Luchthaven Niederrhein

Dit artikel heeft met name betrekking op de openstellingstijden. Voor de regeling is aangesloten bij het bepaalde in het interim-aanwijzigingsbesluit Luchtvaartterrein Maastricht van 10 mei 2000 (Stcrt. 2000, 90). Gelet op het eerste lid van artikel 6 zijn tussen 23.00 en 06.00 uur geen starts vanaf of landingen op de luchthaven Niederrhein mogelijk waarbij boven Nederlands grondgebied wordt gevlogen, behoudens de in het eerste lid genoemde uitzonderingen (extensieregeling voor verlate vluchten). Hoewel het gebruik van de woorden «in principe» in de aanhef van artikel 6, eerste lid, anders zou kunnen doen vermoeden, moet hieraan geen zelfstandige betekenis worden toegekend. De in het eerste lid opgenomen opsomming van uitzonderingen is limitatief. Het gebruik van het begrip «luchtverkeer» in het eerste lid zou wellicht enige verwarring kunnen wekken. De bepaling richt zich namelijk met name tot de luchthaven – en de desbetreffende luchtverkeersleiding – omdat deze het baan- en routegebruik bepalen.

Dat voor de regeling van nachtvluchten is aangesloten bij het bepaalde in het interim-aanwijzigingsbesluit Luchtvaartterrein Maastricht betekent overigens niet dat elke wijziging in het besluit voor Maastricht ook automatisch consequenties voor het verdrag moet hebben. Dat wordt per geval bekeken.

Artikel 7 Milieu- en veiligheidszaken, bouw- en exploitatie-procedures

In het eerste lid wordt een geluidszone vastgelegd die geldt als maximale grens van de geluidsbelasting aan Nederlandse zijde. Deze mag niet worden overschreden dan met wederzijds goedvinden. Het betreft hier incidentele overschrijdingen. 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. Het tweede lid regelt de naleving van deze milieuarandvoorwaarde. Deze wordt gewaarborgd doordat de controlerende instantie, het districtsbestuur Düsseldorf, er op toeziet dat de exploitant zich houdt aan het gebruik dat in de vergunning is opgenomen (zie tevens onder II Inhoud van het Verdrag onder Milieuaafspraken).

In het derde lid wordt de Nederlandse deelname aan de Geluidscommissie geregeld. Deze commissie heeft een vergelijkbare taak met de Commissie ex artikel 28 Luchtvaartwet (Stb. 1958, 47, laatstelijk gewijzigd bij Stb. 2002, 244) voor Nederlandse luchthavens.

Het vierde lid regelt de MER-plicht indien de exploitant wil overgaan tot het gebruik van de luchthaven dat uitgaat boven de grenzen die in de vergunning zijn vastgelegd. IJkpunt voor de bepaling of er sprake is van overschrijden van de vastgestelde maximale geluidsbelasting is de in het eerste lid opgenomen geluidszone. Is daarvan sprake dan moet de procedure van de MER worden doorlopen. Het is overigens niet zo dat Nederland geen bezwaar meer zou kunnen maken tegen een wijziging van de

geluidsgrenzen indien de MER zou uitwijzen dat die wijziging voor wat betreft de milieueffecten geen grote invloed heeft. 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. 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, van het verdrag opgenomen mogelijkheid tot overleg gebruik worden gemaakt om de Nederlandse bezwaren te bespreken. Op grond van artikel 10, derde lid, kan twee jaar na het sluiten van het verdrag voor de eerste maal opnieuw worden overlegd over verruiming van het nachtvluchtregime. Of vervolgens ook daadwerkelijk tot verruiming zal worden 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.

Met de in dit lid geregelde MER-plicht wordt gewaarborgd dat ook een passende beoordeling in het kader van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn kan worden opgesteld.

Voorts wordt het opstellen van een rampenplan en het houden van rampenoefeningen voorgeschreven.

Het zesde lid regelt de obstakelvrijheid en obstakelmarkering.

Artikel 8 Bescherming van persoonsgegevens

Dit artikel regelt de wijze van verstrekking van persoonsgegevens en de hiervoor geldende randvoorwaarden. Het artikel is op wens van Duitsland in het verdrag opgenomen en betreft een standaardclausule die Duitsland in vergelijkbare verdragen eveneens heeft opgenomen. Met het oog op de eventuele verstrekking van gegevens aan een derde land is het artikel in lijn met 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). De verstrekking van persoonsgegevens ter voorkoming en vervolging van ernstige strafbare feiten, laat onverlet dat de bepalingen inzake rechtshulp in strafzaken, dus inclusief de diverse rechtshulpverdragen, onverminderd van kracht blijven (artikel 4, derde lid).

Artikel 9 Gemeenschappelijke Luchtverkeerscommissie

Dit artikel regelt de instelling van een gemeenschappelijke luchtverkeerscommissie. Bij de parafering van het Verdrag is ten aanzien hiervan het volgende afgesproken. De commissie komt regelmatig bijeen om toe te zien op de uitvoering en de interpretatie van het verdrag. In de commissie kunnen de problemen besproken worden ten aanzien van de vluchtuitvoering, van de handhaving van de geluidszone en van de bescherming van het natuurgebied De Maasduinen. De commissie kan maatregelen voorstellen, die uitgevoerd moeten worden door de exploitant of kunnen leiden tot een aanpassing van de vergunning. Indien de commissie niet tot overeenstemming komt, of de maatregelen naar het oordeel van Nederland niet juist worden uitgevoerd, kan dit leiden tot overleg over wijzigingen van het verdrag, zoals opgenomen in artikel 10.

Artikel 10 Consultatie

Dit artikel regelt in welke gevallen het overleg over wijzigingen van het verdrag plaatsvindt en welke termijnen daarbij moeten worden aangehouden. Met name genoemd worden wijzigingen in de vergunning in verband met ruimtelijke ordening, stedenbouw of geluidsoverlast. Op verzoek van Duitsland wordt in het derde lid voorzien in een overleg over de nachtopenstelling op een tijdstip twee jaar na totstandkoming van het verdrag.

Artikel 15 Afspraken aangaande luchtruimindeling en geluidszone

De bijlagen bij het verdrag vormen een integrerend onderdeel daarvan, en zijn van uitvoerende aard ten opzichte van respectievelijk de artikelen 1 en 7 van het verdrag. Eventuele wijzigingen van de bijlagen behoeven derhalve op grond van artikel 7, onderdeel f, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen niet de goedkeuring van de Staten-Generaal, tenzij deze zich de goedkeuring terzake voorbehouden.

Artikel 16 Ratificatie en inwerkingtreding

Het verdrag wordt voorlopig toegepast vanaf 1 mei 2003, gezien het economisch belang van de luchthaven voor de regio en de in dat verband gemaakte afspraken, die tevens de nodige waarborgen voor het milieu bevatten.

Protocol

Bij het verdrag is tevens een protocol gevoegd welke een verklaring van Duitsland bevat inzake artikel 16, derde lid, eerste volzin, van het verdrag en een gezamenlijke verklaring inzake milieubescherming (Bijlage 1). In deze gezamenlijke verklaring worden nadere afspraken gemaakt ten aanzien van de gevolgen voor de natuur als gevolg van het civiele luchtverkeer vanaf luchthaven Niederrhein. De hierin vervatte afspraken zijn een extra garantie dat zorgvuldig met de belangen van de natuur wordt omgegaan. De verklaring inzake milieubescherming garandeert eveneens dat indien als gevolg van monitoring binnen het gebied wordt geconstateerd dat door het luchtverkeer van en naar Niederrhein ook binnen de vastgestelde contour schade optreedt, passende maatregelen kunnen worden getroffen om deze schade te herstellen, dan wel te mitigeren. Deze verklaringen hebben een interpretatief karakter en behoeven als zodanig in beginsel geen parlementaire goedkeuring. Het Protocol met inbegrip van zijn Bijlage 1 wordt gezien de samenhang met het verdrag, eveneens ter parlementaire goedkeuring aangeboden.

IV Koninkrijkspositie

Het verdrag zal voor wat betreft het Koninkrijk der Nederlanden alleen voor Nederland gelden.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus