
42

Besluit van 14 januari 1999, houdende regels voor de uitoefening van het burgerluchtverkeer boven de Waddenzee (Besluit beperkingen burgerluchtverkeer Waddenzee)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Verkeer en Waterstaat van 17 juli 1998, nr. DGRLD/JBZ/L 98.210489, gedaan in overeenstemming met Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Staatssecretaris van Defensie;

Gelet op artikel 5.10, derde lid, van de Wet Luchtverkeer;

De Raad van State gehoord (advies van 14 september 1998, nr. W09.98.0340);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Verkeer en Waterstaat van 8 januari 1999, nr. DGRLD/JBZ/L 98.210749, uitgebracht in overeenstemming met Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Staatssecretaris van Defensie;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a. kaart: kaart, opgenomen in de bij dit besluit behorende bijlage;
- b. milieubeschermingsgebied Waddenzee: het gedeelte van de Waddenzee dat als zodanig op de kaart is aangegeven;
- c. corridor: gedeelte van het luchtruim dat als zodanig op de kaart is aangegeven.
- d. reclamesleepvlucht: een vlucht waarbij een sleepnet wordt gesleept.

Artikel 2

1. De uitoefening van burgerluchtverkeer met gemotoriseerde luchtvaartuigen boven het milieubeschermingsgebied Waddenzee is tot een hoogte van 450 meter (1500 voet) boven de grond of het water verboden.

2. Bij een wolkenbasis lager dan 450 meter (1500 voet) boven de grond of het water dan wel een vliegzicht van minder dan 8 kilometer, is binnen de corridors de uitoefening van burgerluchtverkeer met gemotoriseerde luchtvaartuigen toegestaan boven een hoogte van 300 meter (1000 voet) boven de grond of het water.

Artikel 3

1. Het is verboden een reclamesleepvlucht uit te voeren boven het milieubeschermingsgebied Waddenzee.

2. Onverminderd artikel 2 is het in het eerste lid gestelde verbod niet van toepassing op vluchten van reclamesleepvliegbedrijven, gevestigd op het luchtvaartterrein Texel, die rechtstreeks van het luchtvaartterrein Texel naar het vaste land of vice versa gevlogen worden.

Artikel 4

1. Artikel 2 is niet van toepassing:

a. op het deel van de vlucht, noodzakelijk om op te stijgen van of te landen op een luchtvaartterrein, alsmede voor het uitvoeren van nadering- en vertrekprocedures en luchtverkeerspatronen;

b. indien de omstandigheden dit in het belang van de veiligheid dringend noodzakelijk maken; of

c. in het geval van mogelijke ijsafzetting bij hefschroefvliegtuigen.

2. Artikel 2 is evenmin van toepassing op vluchten waarvoor op grond van artikel 45 of 51 van het Luchtverkeersreglement een vrijstelling of ontheffing is verleend ten behoeve van:

a. hulpverlening en reddingsacties;

b. toezicht en opsporing door daartoe bevoegde instanties;

c. controle op de staat van hoogspanningsleidingen en pijpleidingen;

d. metingen in het belang van volksgezondheid, beheer of wetenschap; of

e. incidentele foto- en filmopnamen in het belang van nieuwsvoorziening of voorlichting.

Artikel 5

Dit besluit treedt in werking op het tijdstip waarop artikel I, onderdeel E, onder 1, van het voorstel van wet tot wijziging van de Wet Luchtverkeer (luchtvaartuigen en vluchtuitvoering), kamerstukken II 1998/99, 26 336, nr. 2, tot wet is verheven en in werking treedt.

Artikel 6

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit beperkingen burgerluchtverkeer Waddenzee.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting en de bijlage in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 14 januari 1999

Beatrix

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T. Netelenbos

Uitgegeven de *elfde* februari 1999

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in het bijvoegsel bij de Staatscourant van 9 maart 1999, nr. 47.

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

De doelstelling van het regeringsbeleid ten aanzien van de Waddenzee is vastgelegd in de nota over de hoofdlijnen van beleid voor de Waddenzee, die de procedure van een planologische kernbeslissing heeft doorlopen (PKB Waddenzee). De uit 1980 daterende PKB is in 1992/1993 volledig herzien (kamerstukken II 1992/93, 22 605, nrs. 3–5). Op grond van de PKB is een beheersvisie ontwikkeld die richtinggevend is en randvoorwaarden stelt voor de verschillende menselijke activiteiten in en boven de Waddenzee. Uitvloeisel daarvan was het sectorale Beheersplan Burgerluchtvaart, dat thans verwerkt is in het integrale Beheersplan Waddenzee van 1996.

Dit beheersplan heeft als doel het huidige beheer van de burgerluchtvaartactiviteiten boven de Waddenzee te toetsen aan het regeringsbeleid voor het Waddengebied, de knelpunten aan te geven en de nieuwe beheersmaatregelen te beschrijven, die op basis van deze toetsing wenselijk blijken te zijn. De beheersmaatregelen voor het milieubeschermingsgebied in de Waddenzee zijn onderwerp van het onderhavige besluit. In deze algemene maatregel van bestuur wordt het in de PKB vastgelegde beleid geformaliseerd. Daardoor worden de voorschriften afdwingbaar. Eveneens worden hiermee de afspraken geformaliseerd die tijdens de 8^e Waddenzee Regeringsconferentie van Stade voor het Samenwerkingsgebied (milieubeschermingsgebied) zijn gemaakt (Verklaring van Stade, gezonden aan de voorzitter van de Vaste Commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, bij brief van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij van 31 oktober 1997, nr. DN. 973921).

Luchtvaart heeft op bepaalde vlieghoogten duidelijk aanwijsbare versturende effecten op de fauna. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft dit nog eens uitgewezen (Verkenning van de effecten van de kleine luchtvaart op de fauna, Ad.Eco, 1997). Piloten dienen met dit versturende effect rekening te houden. Het regeringsbeleid met betrekking tot de Waddenzee houdt hier rekening mee. De doelstelling van de regering is bescherming en behoud van de Waddenzee als natuurgebied. Daartoe wordt boven de Waddenzee een hogere minimum vlieghoogte verplicht.

De Tweede Kamer heeft bij motie van 13 februari 1996 van het lid Stellingwerf c.s. (kamerstukken II 1995/96, 24 400 XI, nr. 58) de Minister van Verkeer en Waterstaat gevraagd zo spoedig mogelijk te komen tot vaststelling van een algemene maatregel van bestuur voor het instellen van een vliegverbod boven stiltegebieden voor sport-, les- en reclamevliegen en het vliegen met hefschroefvliegtuigen, Ultra Lichte Vliegtuigen (ULVs) en gemotoriseerde zweefvliegtuigen.

Met betrekking tot de term «stiltegebieden» dient te worden opgemerkt dat «stiltegebieden», zoals deze geregeld werden in Hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder, bij wet van 2 juli 1992 tot uitbreiding en wijziging van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Stb. 1992, 415) milieubeschermingsgebieden zijn geworden. Milieubeschermingsgebieden worden aangewezen in een provinciale verordening op grond van artikel 1.2, tweede lid, onder b, van de Wet milieubeheer.

Met betrekking tot de term «vliegverbod» die in genoemde motie wordt gebruikt, dient te worden aangegeven dat een vliegverbod, volgens de huidige luchtvaartwetgeving, in de regel niet in absolute termen verwoord wordt, maar in een hogere minimum vlieghoogte. Artikel 5.10, eerste lid,

van de Wet Luchtverkeer geeft aan de Minister van Verkeer en Waterstaat de bevoegdheid het burgerluchtverkeer tijdelijk of blijvend te beperken of te verbieden boven Nederland of gedeelten daarvan

- om redenen van openbare orde en veiligheid; of
- om andere dringende redenen waarbij het uitoefenen van de luchtvaart en omstandigheden of gebeurtenissen op het aardoppervlak elkaar kunnen beïnvloeden.

Een totaal vliegverbod voor burgerluchtvaart is dus alleen mogelijk onder specifieke omstandigheden en strekt zich uit tot alle verkeer. De mogelijkheid speciale regels vast te stellen boven milieubeschermingsgebieden is opgenomen in het derde lid van artikel 5.10. Waar de motie spreekt over een vliegverbod, kan dus geen vliegverbod bedoeld worden zoals opgenomen in het eerste lid van artikel 5.10, maar gaat het om het stellen van regels met betrekking tot het uitoefenen van het burgerluchtverkeer boven bedoelde gebieden, zoals opgenomen in het derde lid.

Het vaststellen van een hogere minimum vlieghoogte boven alle, onderling in grootte en ligging zeer verschillende, milieubeschermingsgebieden is een complexe aangelegenheid. Een verantwoorde afweging van het milieubelang tegen het belang van werkbare routes in het luchtruim, en de handhaafbaarheid van de maatregelen vergt nog grondige studie. De regeling voor milieubeschermingsgebieden zal vorm krijgen in aanvullend beleid voor heel Nederland, binnen een termijn van twee jaar op te stellen door de Ministeries van Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, in overleg met het Ministerie van Defensie. Uitgangspunt bij het formuleren van dit beleid zal zijn dat overlast en hinder tot een aanvaardbaar minimum beperkt moeten worden. Om dit te bereiken zal aandacht worden besteed aan de volgende onderwerpen:

- Bronbeleid. Hierbij worden eisen gesteld aan de maximale geluidsproductie van vliegtuigen. Een en ander in relatie tot de geluidshalvering per luchtvaartterrein na 1 januari 2000. De aanschaf van moderne stille vliegtuigen ter vervanging van oude vliegtuigen wordt gestimuleerd.
- Minimum vlieghoogte. De huidige minimum VFR-vlieghoogte is 150 meter (500 voet) boven de grond of het water. Onderzocht zal worden of een hogere minimum vlieghoogte kan worden geïntroduceerd in heel Nederland.
- Verstoring gevoelige gebieden. Uit onderzoek is gebleken dat sommige gebieden extra verstoring gevoelig zijn (sommige milieubeschermingsgebieden, vogelgebieden etc.). Overwogen zal worden hier een nog hogere vlieghoogte verplicht te stellen en in de luchtvaartpublicaties en luchtvaartkaarten de verstoring gevoelige gebieden zo duidelijk mogelijk aan te geven.
- Handhaving. De handhavingstaken moeten door ter plaatse bij het vliegverkeer direkt betrokkenen worden uitgevoerd. Het systeem van bevoegdheden en verantwoordelijkheden moet hierop worden aangepast.
- Gedrag. Beleid zal worden ontwikkeld om te kunnen sturen op gedrag van de piloten. Aandacht voor milieu en het vermijden van overlast moeten deel uitmaken van het lespakket voor piloten. Zelfregulering wordt bevorderd.

Wanneer dit beleid is geformuleerd zal bezien worden of de voorliggende amvb aanvulling dan wel wijziging behoeft. In de Beleidsvisie kleine luchtvaartinfrastructuur in het kader van de toekomstige Nederlandse luchtvaartinfrastructuur is het kabinet van mening dat verstoring van de fauna als gevolg van de kleine luchtvaart verder dient te worden teruggedrongen. Het waar mogelijk verhogen van de minimum vlieghoogte tot 300 meter lijkt een veelbelovende optie ter vermindering van hinder buiten de zones en van verstoring van fauna. Voor bepaalde natuurgebieden met een nationaal belang wordt een verdere verhoging

van de minimum vlieghoogte of een vliegverbod voor recreatieve kleine luchtvaart overwogen. Nader onderzoek zal moeten uitwijzen welke maatregelen effectief, uitvoerbaar en handhaafbaar zijn en wat hiervan de operationele gevolgen zijn. (kamerstukken II 1997/98, 24 786, nr. 9)

In afwachting van bovengenoemde afweging voor maatregelen boven alle milieubeschermingsgebieden in Nederland en gelet op het ontbreken van afdwingbaarheid van de beheersmaatregelen ten aanzien van het milieubeschermingsgebied Waddenzee, de extra kwetsbaarheid van de Waddenzee en de mogelijkheid om een spoedige aanvang te kunnen maken met de daadwerkelijke uitvoering van de motie, richten de maatregelen zich vooralsnog alleen op het door de provincies vastgestelde milieubeschermingsgebied.

Daarnaast is de Waddenzee als natuurgebied in vergelijking met andere natuurgebieden extra kwetsbaar voor verstoring door luchtverkeer door het vrijwel ontbreken van achtergrondruis als gevolg van andere menselijke activiteiten en het nagenoeg ontbreken van geluidsbarrières en visuele barrières.

Door dit besluit wordt de uitoefening van burgerluchtverkeer beneden een hoogte van 450 meter (1500 voet) verboden. In het geval van een lage wolkenbasis of slecht zicht kan gebruik worden gemaakt van de corridor die het luchtvaartterrein Texel verbindt met Den Oever en de corridors die het luchtvaartterrein Ameland verbinden met Harlingen en Holwerd. Enkel indien de wolkenbasis of slecht zicht het vliegen boven 450 meter (1500 voet) belet, mag in de corridors een minimum vlieghoogte van 300 meter (1000 voet) worden aangehouden. De aanbevolen vlieghoogte is in beide gevallen: zo hoog mogelijk. De luchtvaartterreinen in het Waddenzeegebied hebben vooral een toeristische functie. Onder de omstandigheid dat de corridor moet worden gebruikt, is er slechts weinig burgerluchtverkeer, zodat de veiligheid niet in gevaar komt.

Vliegen op 450 meter (1500 voet) hoogte resulteert in een 9,5 dB(A) lagere geluidsbelasting op grondniveau ten opzichte van vliegen op de minimum vlieghoogte 150 meter (500 voet). Het gemiddelde piekniveau van een klein vliegtuig ligt bij een minimum vlieghoogte van 450 meter (1500 voet) op ca. 67 dB(A).

Uit onderzoek naar de relatie tussen vlieghoogte en verstoring van vogels in het Waddengebied is gebleken, dat het percentage vogels dat bij een hoogte van ongeveer 150 meter geen verstoring ondervindt 4,6 is, terwijl het percentage ernstige verstoring 16,3 is. Op een hoogte van 350 tot 500 meter bedraagt het percentage vogels dat geen verstoring ondervindt 39,8, terwijl het percentage voor ernstige verstoring 2,4 bedraagt.

De handhaving van de in het onderhavige besluit opgenomen maatregelen zal extra aandacht krijgen in het Wadden Handhavingsoverleg. Aan het Wadden Handhavingsoverleg nemen alle betrokken overheden deel: de provincies, de gemeenten, het Openbaar Ministerie, het Korps Landelijke Politie Diensten, Rijkswaterstaat, de Algemene Inspectie Dienst, de Koninklijke marine, de Koninklijke marechaussee, de douane, de regionale politie en het Staatstoezicht op de Mijnen. In het jaarprogramma voor 1999 zal de handhaving van de vlieghoogten als aandachtspunt worden opgenomen. Daarbij zal onderzoek worden gedaan naar de in te zetten middelen en tevens zal verbaliseringsbeleid worden opgezet.

De in het besluit opgenomen uitzonderingen op de minimum vlieghoogte zijn om redenen van veiligheid of ander algemeen belang noodzakelijk. Voor dergelijke vluchten kunnen vrijstellingen en onthefingen worden verleend door de Minister van Verkeer en Waterstaat

(Instrument Flight Rules (IFR)-vluchten), de Minister van Defensie (IFR- en Visual Flight Rules (VFR)-vluchten die de militaire beperkte gebieden moeten kruisen) en de LVB-organisatie (VFR-vluchten). De bevoegdheden zijn gebaseerd op respectievelijk de artikelen 51 en 45 van het Luchtverkeersreglement. Indien een vrijstelling of ontheffing wordt verleend vindt een luchtruimte-technische en vliegtechnische afweging plaats in het kader van de specifieke aanvraag.

Voor zover burgerluchtvaart boven de Waddenzee plaats heeft onder de toegestane hoogten (450 meter dan wel 300 meter in de corridor) is de Natuurbeschermingswet van toepassing. Voor deze vliegactiviteiten is derhalve ook een vergunning of ontheffing op grond van de Natuurbeschermingswet vereist. Zie Aanwijzing Staatsnatuurmonument Waddenzee (17 november 1993, Directie Natuur, Bos, Landschap en Fauna, Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij, NBLF-93-6831).

Voor hefschroefvliegtuigen geldt dat in het geval van weersomstandigheden waarin ijsafzetting op de rotor mogelijk is, zij lager moeten kunnen vliegen. Dit doet zich slechts 7 à 10 dagen per jaar voor. Het gaat hierbij om overmacht. Indien vooraf bekend is dat zich deze weersomstandigheden voordoen, stijgen hefschroefvliegtuigen in de praktijk niet op. Indien zich dit tijdens de vlucht voordoet, geven gezagvoerders er de voorkeur aan hoger (onder drogere condities) te vliegen in plaats van lager, in verband met het grote gevaar van vogelaanvaringen. Alleen indien hoger vliegen geen oplossing biedt zal men lager gaan vliegen.

Overtreding van een in dit besluit gesteld verbod is een strafbaar feit op grond van artikel 11.9 jo. artikel 5.10, vijfde lid, van de Wet Luchtverkeer. De Luchtvaartpolitie is belast met de opsporing van overtredingen van het vliegverbod (artikel 11.1, eerste lid, onderdeel a, Wet Luchtverkeer).

Het vliegen met ULV's is onderworpen aan gebruiksbeperkingen. Een ULV mag niet vliegen binnen een horizontale afstand van 1500 meter tot de grens van een milieubeschermingsgebied en evenmin binnen vogelconcentratiegebieden, zoals deze zijn gepubliceerd in de Luchtvaartgids Nederland. In dit besluit worden geen extra gebruiksbeperkingen opgelegd aan het vliegen met ULV's. Reclamesleepvluchten boven het milieubeschermingsgebied Waddenzee zijn, ter uitvoering van het hierover bepaalde in de PKB Waddenzee, bij dit besluit verboden.

Om evaluatie van de effecten mogelijk te maken zal nader onderzoek plaatsvinden. Dit onderzoek betreft enerzijds de door de burgerluchtvaart veroorzaakte verstoring bij de nieuwe minimum vlieghoogte en anderzijds de handhaving door de burgerluchtvaart van de nieuwe minimum vlieghoogte.

Het besluit is in ontwerp voor advies voorgelegd aan de Waddenadviesraad en het is besproken in het Coördinatiecollege Waddengebied en de Regionale Coördinatie-commissie Waddenzee. Een en ander heeft geleid tot enkele aanpassingen.

Artikelsgewijs

Artikel 4

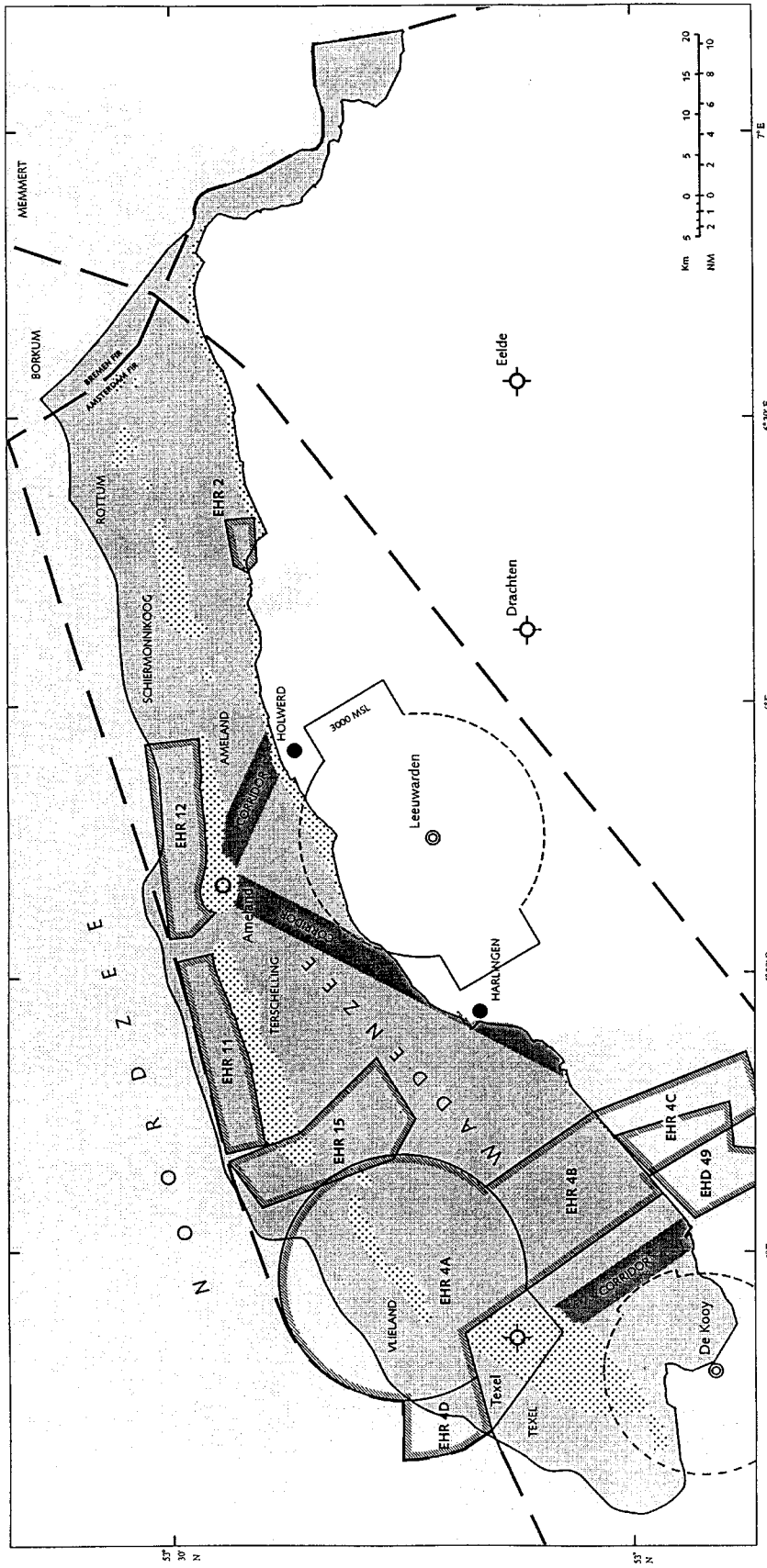
In het eerste lid, onderdeel a, wordt het deel van de vlucht dat noodzakelijk is voor het uitvoeren van nadering- en vertrekprocedures en luchtverkeerspatronen apart genoemd. Naderingprocedures kunnen om diverse redenen niet worden gevolgd door daadwerkelijke landingen, bijvoorbeeld wegens weersomstandigheden. Volgens een arrest van de Hoge Raad van 25 januari 1991 vallen schijnlandingen niet onder het

begrip landing. Daarvan is derhalve slechts sprake als met de wielen de grond wordt geraakt. Onder luchtverkeerspatronen wordt begrepen een luchtverkeerscircuit rond een luchthaven dat standaard moet worden gevolgd alvorens te landen.

Artikel 5

Inwerkingtreding van het onderhavige besluit kan niet plaatsvinden voordat de wettelijke basis (artikel 5.10, derde lid) correct is. Artikel 5.10, derde lid, wordt gecorrigeerd door artikel I, onderdeel E, onder 1, van het voorstel van wet tot wijziging van de Wet Luchtverkeer (luchtvaartuigen en vluchttuitvoering), kamerstukken II 1998/99, 26 336, nr. 2. De inwerkingtreding wordt beoogd uiterlijk op 1 juli 1999.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T. Netelenbos



WADDENZEE MINIMUM VLEGHOOGTE

- PKB begrenzing
- Luchtruim: classificatie E. Ondergrens: 450m (1500ft MSL)
- AMSTERDAM FIR
- Militair uitsluitingsgebied Waddenzee
Minimum vlieghoogte 450m (1500 ft)
- Landgebied binnen PKB begrenzing
Minimum vlieghoogte 450m (1500 ft)
- Corridor: breedte 4km
Minimum vlieghoogte 300m (1000ft), indien de
weersomstandigheden daartoe dwingen

Datum: 18-06-98

Bron: Rijksluchtvaartdienst, Den Haag
Topografie: Topografische Dienst, Emmen
Kaartvervalsing: GIS-Bestandsbeheer van GISMER,
Delft, © 1998