

Vergaderjaar 2019–2020

35 334

Problematiek rondom stikstof en PFAS

31 936

Luchtvaartbeleid

Nr. 77

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN
VOEDSELKwaliteit**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 april 2020

Conform mijn toezegging in het Algemeen Overleg stikstofproblematiek van 18 december 2019 (Kamerstuk 35 334, nr. 50) informeer ik uw Kamer over de recent door mij genomen handhavingsbesluiten op grond van de Wet natuurbescherming (Wnb) over de nationale luchthavens. In de tweede helft van vorig jaar is bij het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) een aantal handhavingsverzoeken ingediend. Deze verzoeken richten zich op het ontbreken van Wnb-vergunningen vanwege de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden als gevolg van aan deze luchthavens gerelateerde activiteiten. De besluiten stuur ik uw Kamer bijgaand toe¹.

Ik realiseer me dat de afgelopen weken is gebleken dat de luchtvaartsector zeer kwetsbaar is door de coronacrisis. Dit laat echter onverlet dat ik over de handhavingsverzoeken dien te besluiten op grond van het geldend recht.

Handhavingsverzoeken

In september 2019 heeft Coöperatie Mobilisation for the Environment (MOB) verzocht om alle activiteiten die in strijd met een geldige Wnb-vergunning worden uitgevoerd door Groningen Airport Eelde, Maastricht Aachen Airport, Rotterdam The Hague Airport, Lelystad Airport en Eindhoven Airport te beëindigen. Van MOB is die maand eenzelfde verzoek ontvangen over Schiphol Airport. In oktober 2019 heeft Vereniging Omwonenden Luchthaven Eelde (VOLE) een vergelijkbaar verzoek gedaan over Groningen Airport Eelde. De beslistermijn voor het nemen van deze besluiten is, gezien de complexe behandeling van de verzoeken, 1 april 2020.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Eerder, in juli 2019 heeft de Stichting Red de Veluwe een handhavingsverzoek over Lelystad Airport ingediend. Daarover heb ik op 17 december 2019 een besluit genomen. Over Schiphol Airport is in november 2019 door Greenpeace Nederland een handhavingsverzoek ingediend, waarover ik vóór 1 juni 2020 zal besluiten.

Aan de belanghebbende luchthavens en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) zijn ter voorbereiding op de besluiten zienswijzen gevraagd.

Juridisch toetsingskader

Het juridisch toetsingskader voor de beoordeling van de handhavingsverzoeken wordt bepaald door de Wnb, de Algemene wet bestuursrecht en de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling).

Een luchthaven is een project in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn. De aan een luchthaven gerelateerde activiteiten kunnen door een toename van stikstofdepositie significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden hebben.

Vervolgens is nagegaan op welke data de verplichting uit artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn is gaan gelden voor de betrokken Natura 2000-gebieden (Europese referentiedatum). De Europese referentiedatum is voor Vogelrichtlijngebieden op zijn vroegst 10 juni 1994 en voor Habitatrictlijngebieden op zijn vroegst 7 december 2004.

Als op de Europese referentiedatum naar nationaal recht reeds toestemming was verleend voor het project is sprake van bestaande rechten en geldt een vrijstelling van de vergunningplicht uit artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn.

Daaropvolgend is nagegaan of het project sinds de Europese referentiedatum ongewijzigd is voortgezet. Daarvan is geen sprake als de toestemming na de Europese referentiedatum publiekrechtelijk is beperkt. Als dit zo is, dan geldt de bijbehorende lagere depositie als bestaand recht en als referentiesituatie.

Wanneer de depositie gekoppeld aan de luchthaven binnen het (beperkt) bestaand recht blijft, is er geen sprake van een overtreding.

Wanneer de depositie gekoppeld aan de luchthaven niet binnen het (beperkt) bestaand recht blijft, en daarvoor geen Wnb-vergunning, of andere toestemming overeenkomstig artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn als bedoeld in artikel 9.4, achtste lid, van de Wnb is verleend, is er in beginsel aanleiding om te handhaven, tenzij sprake is van een concreet zicht op legalisatie of handhaving onevenredig zou zijn.

Handhavingsbesluiten

Eindhoven Airport

Eindhoven Airport heeft rechten op grond van het aanwijzingsbesluit als luchthaventerrein van 1987. Na de Europese referentiedatum (10 juni 1994) is het project gewijzigd, onder meer met het aanwijzingsbesluit uit 2007, voor het laatst met het Luchthavenbesluit uit 2014. Het aanwijzingsbesluit uit 2007 is het meest beperkende publiekrechtelijke besluit na de Europese referentiedatum en geeft daarmee de basis voor het bestaande recht ten aanzien van stikstofdepositie. Het Luchthavenbesluit uit 2014 betreft een uitbreiding en heeft de voorgenomen ontwikkeling van het

commercieel burgerluchtvaartverkeer mogelijk gemaakt. Eindhoven Airport draagt door de vliegtuigbewegingen bij aan de stikstofdepositie op overbelaste Natura 2000-gebieden, en is sinds de Europese referentiedatum niet ongewijzigd voortgezet. Daarmee is een vergunning nodig en zolang deze niet is aangevraagd, is sprake van overtreding van het verbod van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb.

Concreet zicht op legalisatie is er niet op dit moment, omdat nog geen vergunningaanvraag is ingediend. Om te kunnen beoordelen of sprake kan zijn van een gelijkblijvende of kleinere stikstofdepositie door bijvoorbeeld het gebruik van emissiearmere motoren dient Eindhoven Airport vóór 1 oktober 2020 een verschilberekening als onderdeel van een vergunningaanvraag aan te leveren. Daarbij dient de aanvraag ook een beoordeling van andere effecten dan die van stikstofdepositie te omvatten.

Ik vind het onevenredig om in afwachting daarvan feitelijk te handhaven, omdat Eindhoven Airport recht kan doen gelden op aanzienlijke bestaande rechten vanaf 2008. Verder vind ik handhavend optreden onevenredig in verhouding tot het belang van Eindhoven Airport vanwege de dit gebruiksjaar geldende internationale verplichtingen in de vorm van slots op grond van de Europese Slotverordening (Verordening (EG) nr. 793/2004).

Ik heb daarom op 2 april 2020 het handhavingsverzoek afgewezen. Zodra op basis van een door Eindhoven Airport aan te leveren vergunningaanvraag zicht bestaat op legalisatie van de huidige vliegtuigbewegingen zal ik een nieuwe afweging maken over handhaving en wordt een nieuw handhavingsbesluit genomen.

Groningen Airport Eelde

De handhavingsverzoeken van zowel MOB als VOLE zijn op 2 april 2020 afgewezen, omdat Groningen Airport Eelde over een onherroepelijke Wnb-vergunning beschikt van de provincies Groningen en Drenthe (2 december 2009) beschikt. Vóór 2010 viel de vergunningverlening voor deze luchthaven niet onder de bevoegdheid van LNV, maar onder die van beide provincies. De vergunning omvat zowel de op dat moment bestaande vliegtuigbewegingen als de extra vliegtuigbewegingen als gevolg van de baanverlenging. De beslissing die is bijgevoegd is naar zowel MOB als VOLE gestuurd.

Lelystad Airport

Over het ontbreken van een Wnb-vergunning voor Lelystad Airport zijn vorig jaar twee handhavingsverzoeken bij LNV ingediend. Het eerste verzoek van Stichting Red de Veluwe heeft betrekking op de uitbreiding van Lelystad Airport. Het betreft zowel wijzigingen van het grondgebonden gebruik als de toekomstige uitbreiding van het aantal vliegtuigbewegingen met groot luchtverkeer tot maximaal 45.000. In het handhavingsbesluit van 17 december 2019 is het verzoek om onmiddellijke handhaving voor grondgebonden activiteiten afgewezen, omdat deze inmiddels zijn gerealiseerd. Het verzoek om preventieve handhaving is afgewezen, omdat de luchthaven nog niet is opengesteld voor groot luchtverkeer en er geen acute dreiging van overtreding van de verbodsbepaling van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb is. Voor de stikstofdepositie die zal ontstaan na openstelling voor groot luchtverkeer dient Lelystad Airport een vergunning aan te vragen.

Het handhavingsverzoek van MOB heeft betrekking op de huidige kleine luchtvaart op Lelystad Airport.

Lelystad Airport heeft bestaande rechten op grond van het aanwijzingsbesluit uit 1991. Na de Europese referentiedatum (10 juni 1994) is het project publiekrechtelijk beperkt met een wijziging van het aanwijzingsbesluit in 1999, waarin de grenswaarde van de geluidszone van 50 naar 47 bkl werd verlaagd. Daarmee is geen sprake van een ongewijzigde voortzetting van het project sinds 10 juni 1994. Het gewijzigd aanwijzingsbesluit van 2001 betreft een uitbreiding: de luchthaven werd opengesteld voor openbare burgerluchtvaart en er werd een nieuwe geluidszone met een grenswaarde van 35 Ke vastgesteld. De huidige vliegtuigbewegingen door de kleine luchtvaart op Lelystad Airport dragen bij aan de stikstofdepositie op overbelaste Natura 2000-gebieden. Het project is sinds de Europese referentiedatum niet ongewijzigd voortgezet. Daarmee is een vergunning nodig en zolang deze niet is aangevraagd, is sprake van overtreding van het verbod van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb.

Lelystad Airport dient vóór 1 oktober 2020 een verschilberekening aan te leveren over de depositie van het maximale aantal vliegtuigbewegingen door de kleine luchtvaart dat mogelijk was op grond van het aanwijzingsbesluit van 1999, en de depositie van de huidige feitelijke situatie, met de emissiecijfers van nu. Deze verschilberekening zal ook worden betrokken bij de vergunning die op grond van de Wnb nodig is voor de openstelling van de luchthaven voor groot handelsverkeer.

In afwachting daarvan vind ik het onredelijk om feitelijk te handhaven, omdat Lelystad Airport aanzienlijke bestaande rechten heeft. Ik heb daarom op 2 april 2020 het handhavingsverzoek afgewezen. Zodra op basis van de door Lelystad Airport aan te leveren verschilberekening en vergunningaanvraag zicht bestaat op legalisatie van de huidige vliegtuigbewegingen, zal ik een nieuwe afweging maken over handhaving en wordt een nieuw handhavingsbesluit genomen.

Maastricht Aachen Airport

Maastricht Aachen Airport heeft bestaande rechten op grond van het aanwijzingsbesluit uit 1994. Deze toestemming is in 2004 vervangen door een gewijzigd aanwijzingsbesluit, dat direct is getoetst aan artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Omdat dit besluit na de Europese referentiedatum, maar vóór 1 februari 2009 is genomen, is de overgangsrechtelijke bepaling van artikel 9.4, achtste lid, van de Wnb van toepassing. Het huidig gebruik past daarbinnen. Er is daarom geen sprake van een overtreding van het verbod van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb. Op die grond is het verzoek bij besluit van 2 april 2020 afgewezen.

Rotterdam The Hague Airport

Rotterdam The Hague Airport heeft bestaande rechten op grond van het aanwijzingsbesluit uit 1964. Na de Europese referentiedatum (10 juni 1994) is het project gewijzigd met onder meer uitbreidingen in 2001, 2004 en 2010. In 2010 is het aanwijzingsbesluit opnieuw gewijzigd door een verruiming van de 35 Ke-zone voor de afwikkeling van extra overheidsvluchten als gevolg van de sluiting van Marinevliegveld Valkenburg.

Rotterdam The Hague Airport draagt door de vliegtuigbewegingen bij aan stikstofdepositie op overbelaste Natura 2000-gebieden, en is sinds de Europese referentiedatum niet ongewijzigd voortgezet. Daarmee is een Wnb-vergunning nodig en zolang deze niet is aangevraagd, is sprake van overtreding van het verbod van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb.

Concreet zicht op legalisatie is er niet op dit moment, omdat nog geen aanvraag is ingediend. Om te kunnen beoordelen of met het huidig aantal

vliegtuigbewegingen er ook na de wijzigingen sprake kan zijn van een gelijkblijvende of kleinere stikstofdepositie door bijvoorbeeld emissie-armere motoren, dient Rotterdam The Hague Airport vóór 1 oktober 2020 een verschilberekening aan te leveren als onderdeel van een vergunning-aanvraag. Andere effecten dan die van stikstofdepositie dienen ook in de aanvraag te worden betrokken.

Ik vind het onevenredig om in afwachting daarvan feitelijk handhavend op te treden, omdat Rotterdam The Hague Airport recht kan doen gelden op aanzienlijke bestaande rechten van vóór de Europese referentiedatum. Ook voor Rotterdam The Hague Airport gelden internationale verplichtingen in de vorm van slots. Deze omstandigheid maakt feitelijke handhaving op dit moment ook onevenredig.

Ik heb daarom op 2 april 2020 het handhavingsverzoek afgewezen. Zodra op basis van de door Rotterdam The Hague Airport aan te leveren verschilberekening en vergunningaanvraag zicht bestaat op legalisering van de huidige vliegbewegingen, zal ik een nieuwe afweging maken over handhaving en wordt een nieuw handhavingsbesluit genomen.

Schiphol Airport

Schiphol Airport heeft onbeperkte bestaande rechten op grond van de aanwijzingsbesluiten van 1962 respectievelijk 1965. Aan deze toestemmingen waren op de Europese referentiedatum (10 juni 1994) geen beperkingen verbonden.

Bestaande rechten op de Europese referentiedatum mogen daarna in beginsel zonder vergunning worden uitgevoerd zolang er sprake is van ongewijzigde voortzetting. Dat is bij Schiphol Airport niet het geval. Schiphol Airport heeft in de loop van de tijd een aantal keren het gebruik gewijzigd door bijvoorbeeld de aanleg van een vijfde start- en landingsbaan en een ander gebruik van de start- en landingsbanen. Ook in wet- en regelgeving zijn er voorwaarden en beperkingen gesteld aan de manier waarop Schiphol Airport kon en mocht fungeren. Met de inwerkingtreding van de PKB Schiphol en Omgeving ontstond een eerste publiekrechtelijke beperking (februari 1995). In het daaropvolgende aanwijzingsbesluit werd voor het eerst een geluidszone van 35 Ke opgenomen, waarbinnen het vliegverkeer moest worden afgewikkeld, de milieugebruiksruimte. Met de inwerkingtreding van Luchthavenverkeersbesluiten (LVB) in 2003 en 2004 ontstonden geen wijzigingen of beperkingen.

Op 8 oktober 2008 is het LVB 2008 in werking getreden. Met de inwerkingtreding van dit LVB 2008 werd een aantal wijzigingen beoogd, namelijk een betere benutting van de milieuruimte en wijziging van de uitvlieg-routes in oostelijke richting vanaf de Zwanenburgbaan. Het systeem van het beschikbaar stellen van milieugebruiksruimte in de vorm van handhavingspunten met grenswaarden bleef ongewijzigd. Door de keuze van de handhavingspunten in het LVB 2008 werd het aantal vliegtuigbewegingen wel feitelijk beperkt. Niet geheel duidelijk is hoeveel vliegtuigbewegingen binnen die beperkingen feitelijk mogelijk waren, maar uit de toelichting op LVB 2008 blijkt dat de handhavingspunten zijn gebaseerd op 480.000 vliegtuigbewegingen per jaar.

Schiphol Airport kan geen beroep doen op bestaande rechten zoals die golden op de Europese referentiedatum. Wel is er een bestaand recht gebaseerd op 480.000 vliegtuigbewegingen vanaf de inwerkingtreding van het LVB uit 2008. Concreet betekent dit dat het bestaand recht in elk geval de depositie omvat van de door het LVB uit 2008 mogelijk gemaakte

480.000 vliegtuigbewegingen. Vanaf 2017 zijn er meer dan 480.000 vliegtuigbewegingen uitgevoerd en is daardoor mogelijk meer stikstofdepositie veroorzaakt. Daarvoor moet Schiphol Airport beschikken over een Wnb-vergunning en zolang deze niet is verleend, is sprake van overtreding van het verbod van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb.

Concreet zicht op legalisatie is er niet op dit moment, omdat nog geen aanvraag is ingediend. Om te kunnen beoordelen of met het huidige aantal vliegtuigbewegingen er ook na de wijzigingen sprake kan zijn van een gelijkblijvende of kleinere stikstofdepositie door bijvoorbeeld emissie-armere motoren, dient Schiphol Airport vóór 1 oktober 2020 een verschilberekening aan te leveren als onderdeel van een vergunningaanvraag. Uit de verschilberekening moet onder meer blijken of de stikstofdepositie voortvloeiend uit het aantal aan te vragen vliegtuigbewegingen kleiner of gelijk is dan is toegestaan met het LVB in 2008. Los van de verschilberekening voor stikstofdepositie dienen ook mogelijke andere effecten te worden beoordeeld.

Ik vind het onevenredig om in afwachting daarvan nu feitelijk handhavend op te treden, omdat Schiphol Airport aanzienlijke bestaande rechten heeft. Ook voor Schiphol Airport gelden internationale verplichtingen in de vorm van slots. Deze omstandigheid maakt feitelijke handhaving op dit moment ook onevenredig.

Ik heb daarom het handhavingsverzoek bij besluit van 2 april 2020 afgewezen. Zodra op basis van de Schiphol Airport aan te leveren verschilberekening en vergunningaanvraag zicht bestaat op legalisatie van de huidige vliegtuigbewegingen, zal ik een nieuwe afweging maken over handhaving en wordt een nieuw handhavingsbesluit genomen.

Tot slot

Door het grotendeels stilvallen van het vliegverkeer als gevolg van de coronacrisis zal het feitelijk aantal vliegtuigbewegingen in 2020 hoogstwaarschijnlijk niet boven de bestaande rechten uitkomen.

Het kabinet werkt aan een maatregelenpakket om de stikstofproblematiek op te lossen. Ook de luchthavens kunnen bij de aanvraag van een natuurvergunning gebruik maken van dit maatregelenpakket. Om tijdig tot een aanvraag te kunnen komen is het van belang dat deze maatregelen ook in de praktijk voldoende toepasbaar zijn vanwege het gebiedsoverstijgende karakter van de met deze activiteit verbonden depositie.

Ik ga er vanuit dat de luchthavens die het betreft tot goed onderbouwde vergunningaanvragen zullen komen.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C.J. Schouten