Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

Directoraat-generaal Natuur, Visserij en Landelijk Gebied
Cluster Natuurvergunningen

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6011 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/lnv

Behandeld door

T 070 379 8694

Ons kenmerk
DGNVLG-NV / 20003878

Uw kenmerk
SchipholVerzoekVliegveldenSept 2019

Bijlage(n)
1

Datum 2 april 2020
Betreft Wet natuurbescherming: beslissing handhavingsverzoek inzake Maastricht Aachen Airport

Besluit

Geachte,

Op 23 september 2019 ontving ik uw verzoek tot handhaving op grond van artikel 5:2 eerste lid onderdeel b, Algemene wet bestuursrecht (Awb) ten aanzien van Maastricht Aachen Airport. U geeft aan dat Maastricht Aachen Airport geen vergunning op grond van artikel 2.7, tweede en derde lid, Wet natuurbescherming (Wnb) heeft. U verzoekt om alle activiteiten die momenteel in strijd met het recht worden verricht door de luchthaven Maastricht Aachen Airport per direct te (laten) beëindigen en beëindigd te houden. Dit kan op korte termijn alleen door het aantal vliegbewegingen (starts en landingen) op de luchthavens terug te brengen tot het aantal zoals dat positief was vergund op de referentiedatum.

Procedure
Bij brief van 21 november 2019 (kenmerk: DGNVLG-NV/19277992) heb ik de ontvangst van uw verzoek bevestigd. Daarin heb ik ook medegedeeld dat ik zienswijzen op zal vragen bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en de betrokken luchthaven.

Met mijn brief van 8 november 2019 (kenmerk DGNVLG-NV / 19264383) heb ik besloten de besluitvormingstermijn voor uw aanvraag te verlengen tot 1 april 2020. Per e-mail van 14 november 2019 ontving ik van uw vertegenwoordiger een brief dat u de termijn onredelijk en onrechtmatig vindt. Bij brief van 28 november 2019 (kenmerk: DGNVLG / 19284096) heb ik u medegedeeld aan deze datum vast te houden.

Bij e-mail van 15 november 2019 verzocht u mij de zienswijzen uiterlijk 5 december 2019 aan u toe sturen. Per e-mail van 29 november 2019 heb ik uw verzoek afgewezen, maar wel aangegeven dat ik de zienswijzen als bijlagen bij het primair besluit mee zal sturen. U treft deze in de bijlagen aan.

Directoraat-generaal Natuur, Visserij en Landelijk Gebied
Cluster Natuurvergunningen

Belanghebbenden
Ik stel vast dat MOB op grond van artikel 1:2, derde lid, Algemene wet bestuursrecht (Awb) in deze aangelegenheid als belanghebbende kan worden aangemerkt, zodat ik het handhavingsverzoek ingevolge artikel 1:3, derde lid, Awb dien aan te merken als een aanvraag om een handhavingsverzoek.

Verder zijn Maastricht Aachen Airport en IenW door mij als (derde) belanghebbende aangemerkt en worden zij om die reden betrokken bij de afhandeling van uw handhavingsverzoek.

Bij brief van 10 oktober 2019 heb ik de betrokken luchthaven (kenmerk: DGNVLG-NV/ 19236922) en bij brief van 23 oktober 2019 heb ik IenW (kenmerk: DGNVLG-NV / 19250394) verzocht om zienswijzen. Ik heb daarin concreet gevraagd om gegevens waaruit kan blijken of al toestemming bestond voor de luchthaven voor de Europese referentiedatum en in hoeverre nadien wijzigingen zijn opgetreden.

Deze heb ik op 4 december 2019 van IenW ontvangen. Van de luchthaven heb ik geen zienswijze ontvangen. Voor de inhoud van de zienswijze verwijs ik naar de bijlage.

Bevoegdheid
Op grond van artikel 1.3, vijfde lid, Wnb zijn 'activiteiten ten aanzien van (...) overige burgerluchthavens van nationale betekenis als bedoeld in artikel 8.1, tweede lid van de Wet luchtvaart' in artikel 1.3, aanhef en sub a onder 4e, van het Besluit natuurbescherming aangewezen. In artikel 8.1, derde lid, van de Wet luchtvaart is de luchthaven Maastricht Aachen Airport aangewezen als luchthaven van nationale betekenis.

Dat betekent dat ik, in plaats van Gedeputeerde Staten van de provincie waar de activiteit in hoofdzaak plaatsvindt, bevoegd ben tot vergunningverlening op grond van artikel 2.7, tweede lid, Wnb en handhaving op grond van artikel 7.2, tweede lid, onderdeel a, Wnb.

Motivering handhavingsverzoek
Kort weergegeven voert u het volgende aan:

"De sector weg- en vliegverkeer dient substantieel bij te dragen aan de oplossing van de stikstofcrisis, vermindering van gezondheidsschade door NOx en ammoniak, en dus ook substantieel in dient te leveren. (…) De uitstoot door de vliegtuigen leidt tot stikstofdepositie op een groot aantal Natura-2000 gebieden. Bovengenoemde luchthavens hebben daarom een vergunning nodig op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb. (…)

Voor luchthavens bestaat geen uitzondering op de vergunningplicht. (…) Het is niet toegestaan dat de vijf luchthavens activiteiten verrichten in afwijking van het vergunde ten tijde van de relevante referentiedatum. (…) Het aantal vliegbewegingen dient in ieder geval teruggebracht te worden tot het aantal op de referentiedatum van 7 december 2004.

Echter, niet kan worden uitgesloten dat de juiste referentiedatum nog vroeger is in de jaren negentig van de vorige eeuw, ten vroegste 7 juni 1994. (…) (De luchthaven is) lokaal en regionaal een belangrijke bron van N0x/N02 en (ultra) fijn stof. Naast directe schade aan de gezondheid leidt de stikstofdepositie ook tot forse economische schade.

(U verzoekt) om alle activiteiten zoals die momenteel in strijd met het recht worden verricht (…) per direct te beëindigen en beëindigd te houden nu blijkt dat deze luchthavens niet over een geldige Wnb vergunning beschikken. Dit kan op korte termijn alleen door het aantal vliegbewegingen (starts en landingen) op de luchthaven terug te brengen tot het aantal zoals dat positief was vergund op de referentiedatum."

Verder merkt u op dat een eventueel gedoogbesluit in strijd zou zijn met de Habitatrichtlijn en dat het rechtszekerheidsbeginsel niet zo ver kan gaan dat dit aan een goede werking van de Habitatrichtlijn in de weg mag staan.

Beoordeling handhavingsverzoek
Om het handhavingsverzoek te beoordelen moet worden onderzocht of er sprake is van een vergunningplicht en dus van een overtreding:

1. Is er sprake van een project in de zin van artikel 6, derde lid, Habitatrichtlijn, omdat sprake is van een activiteit die kan leiden tot significant schadelijke gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied?
2. Wanneer is de verplichting uit artikel 6, derde lid, Habitatrichtlijn gaan gelden voor de betrokken Natura 2000-gebieden (Europese referentiedata)?
3. Was er op die datum naar nationaal recht reeds toestemming verleend voor het project? In dat geval is sprake van bestaande rechten en geldt een vrijstelling van de verplichting uit artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn om een passende beoordeling te maken.
4. Is het project sinds de Europese referentiedata ongewijzigd voortgezet? Zo ja, dan geldt een vrijstelling van de verplichting uit artikel 6, derde lid, Habitatrichtlijn. Zo niet, dan is vanaf de wijziging in beginsel een passende beoordeling nodig voor het project.
5. Ingevolge artikel 9.4, achtste lid, Wnb is de vergunningplicht uit artikel 2.7, tweede lid, Wnb niet van toepassing, wanneer sprake is van een project waarvoor een toestemmingsbesluit in overeenstemming met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn is genomen na de Europese referentiedatum en voor 1 februari 2009.

Mocht uit bovenstaande volgen dat een passende beoordeling en vergunning nodig is voor (een deel van) het project, moet in beginsel handhavend worden opgetreden en dient (een deel van) het project te worden beëindigd na een begunstigingstermijn. Daartoe zal een last onder dwangsom worden opgelegd.
In het geval sprake is van een concreet zicht op legalisatie of wanneer handhaving onevenredig zou zijn, dient het verzoek te worden afgewezen.

Ad 1 Is sprake van een project met significante gevolgen?
De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State hanteert als uitgangspunt dat een plan of project dat kan leiden tot een toename van stikstofdepositie op overbelaste stikstofgevoelige natuurwaarden in een Natura 2000-gebied, significante gevolgen kan hebben voor de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied, zodat daarvoor in beginsel een passende beoordeling moet worden gemaakt.[1]

Vliegtuigbewegingen van en naar Maastricht Aachen Airport kunnen leiden tot stikstofdepositie op overbelaste stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden.

Conclusie
Er is sprake van een project, nu niet op voorhand kan worden uitgesloten dat de luchthaven en alles wat daarmee onlosmakelijk is verbonden, kan leiden tot significante gevolgen voor in ieder geval de Natura 2000-gebieden die zijn overbelast met stikstof.

Ad 2 Wat zijn de Europese referentiedata van de betrokken Natura 2000-gebieden?
De Europese referentiedatum voor Vogelrichtlijngebieden op z'n vroegst 10 juni 1994 (uiterste implementatiedatum Habitatrichtlijn, waarin in artikel 7 is bepaald dat artikel 6 ook geldt voor Vogelrichtlijngebieden), of later als het gebied later is nationaal aangewezen.

De Europese referentiedatum voor Habitatrichtlijngebieden is de datum waarop de Europese Commissie de gebieden heeft geplaatst op de communautaire lijst in de zin van artikel 4 Habitatrichtlijn. Dat is 7 december 2004, of later, als het gaat om een nieuw gebied dat later is geplaats op de communautaire lijst.

Conclusie
De nabij de luchthaven gelegen Natura 2000-gebieden zijn enkel aangewezen op grond van de Habitatrichtlijn. De Europese referentiedatum is 7 december 2004.

Ad 3 Was er op die datum al toestemming verleend voor het project naar nationaal recht?
Het eerste aanwijzingsbesluit dateert van 26 oktober 1971.

Het aanwijzingsbesluit van 26 oktober 1971 is met het aanwijzingsbesluit van 25 oktober 1994 ingetrokken. In het Besluit Aanwijzing luchtvaartterrein Maastricht van 1994 is de basis gelegd voor de aanleg van de oost-westbaan op het luchtvaartterrein Maastricht.

Conclusie
Er is sprake van bestaande rechten. Er was immers toestemming naar nationaal recht verleend voor de luchthaven voordat artikel 6, derde lid, Habitatrichtlijn is gaan gelden voor de betrokken gebieden op 7 december 2004.

[1] Zie bijv. ABRS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 35

Ad 4 Is het project sinds de Europese referentiedatum ongewijzigd voortgezet?
Het genoemde Aanwijzingsbesluit van 1994 is op 27 december 2004 vervangen door het besluit Aanwijzing luchtvaartterrein Maastricht. Het houdt een verandering in van het vliegverkeer, er zal meer gevlogen worden met zwaardere toestellen en minder met kleine toestellen om groei van het passagiersvervoer mogelijk te maken. De inrichting van de luchthaven en de geluidscontour zijn daar op aangepast.

Conclusie
Derhalve is sprake van een wijziging van het project na de Europese referentiedatum.

Ad 5 Is er toestemming verleend in overeenstemming met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn na de Europese referentiedatum en voor 1 februari 2009?
Ter voorbereiding van Aanwijzingsbesluit in 2004 is een milieueffectrapport opgesteld (MER aanwijzing en zonering Maastricht Aachen Airport, Royal Haskoning, 2004).

In het natuurrapport bij het MER voor het Aanwijzingsbesluit zijn de speciale beschermingszones in het kader van Vogelrichtlijn en/of Habitatrichtlijn in de beoordeling meegenomen. De conclusie uit dit rapport is dat er geen significante effecten als gevolg door verstoring zullen optreden.

Tegen dit besluit zijn bezwaarschriften ingediend. Er is op 24 augustus 2006 een beslissing op bezwaar genomen, waarbij het natuurrapport is geactualiseerd. In dit rapport is geconcludeerd dat er ten aanzien van stikstof en verstoring geen significante effecten te verwachten zijn.

Tegen deze beslissing is beroep aangetekend en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft op 13 februari 2006 (ECLI:NL:RVS:2012:BW95601) het beroep gegrond verklaard en beslissing vernietigd.

Naar aanleiding hiervan is op 27 oktober 2011 een tweede beslissing op bezwaar genomen. Onder andere heeft een verkleining van de 35 Ke-zone en aanpassing van de bijbehorende geluidscontour plaatsgevonden. In het geactualiseerde natuurrapport wordt geconcludeerd dat er ten aanzien van stikstof en verstoring van geluid geen significante effecten te verwachten zijn. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft op 27 juni 2012 (201113128/1/R1) uitspraak gedaan naar aanleiding van de ingediende beroepschriften. De beroepen zijn daarmee ongegrond verklaard. Het Aanwijzingsbesluit is hiermee onherroepelijk geworden.

Op 31 december 2013 is dit Aanwijzingsbesluit zonder wijzigingen vervangen door de Omzettingsregeling luchthaven Maastricht.

Op basis van de mij ter beschikking staande gegevens stel ik vast dat het huidige gebruik van Maastricht Aachen Airport past binnen de mogelijkheden die in het Aanwijzingsbesluit 2004 en de Omzettingsregeling zijn toegestaan.

Conclusie
Op basis van het voorgaande stel ik vast dat na de Europese referentiedatum en voor 1 februari 2009 toestemming is verleend voor de huidige exploitatie van de luchthaven overeenkomstig artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn, zodat ingevolge artikel 9.4, achtste lid, Wnb niet alsnog een vergunning voor de luchthaven is vereist op grond van artikel 2.7, tweede lid, Wnb. Er is dan ook geen sprake van een overtreding.

Besluit
Gelet op de bovenstaande overwegingen wijs ik uw verzoek af om op grond van artikel 7.2, tweede lid, onderdeel a, Wnb handhavend op te treden tegen de huidige activiteiten van Maastricht Aachen Airport.

Hoogachtend,

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
namens deze,
w.g.

MT-lid van het Directoraat-generaal Natuur, Visserij en Landelijk gebied

Bijlagen
1. Zienswijze IenW

Bezwaar
Tegen dit besluit staat op grond van de Algemene wet bestuursrecht voor een belanghebbende de mogelijkheid open een bezwaarschrift in te dienen. Een bezwaarschrift moet binnen zes weken na bekendmaking van dit besluit worden ingediend bij:

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
afdeling Juridische Zaken
Postbus 40219
8004 DE Zwolle

Het bezwaarschrift dient te zijn ondertekend en moet ten minste de volgende elementen bevatten:
a) de naam en het adres van de indiener;
b) de dagtekening;
c) een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar gericht is, en
d) de gronden van bezwaar.

Het is raadzaam een kopie van dit besluit bij het bezwaarschrift te voegen.

Directoraat-generaal Natuur, Visserij en Landelijk Gebied
Cluster Natuurvergunningen

DGNVLG-NV / 20003878

Kennisgeving
Conform artikel 3:41, eerste lid, Awb wordt dit besluit bekendgemaakt door toezending aan MOB en aan belanghebbende partijen, te weten Maastricht Aachen Airport en IenW.

Publicatie
Op grond van artikel 8 van de Wet openbaarheid van bestuur zal het Ministerie van LNV onderhavig besluit openbaar maken. De besluiten op grond van de Wnb, waaronder onderhavige, zullen, onder anonimisering van de persoonsgegevens, geplaatst worden op https://puc.overheid.nl/natuurvergunningen