Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

geaddresseerde

**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 7976
l

**Ons kenmerk**
DGNVLG-NV / 20003864

**Uw kenmerk**
SchipholVerzoekVliegveldenSept 2019

**Bijlage(n)**
2

Datum 2 april 2020
Betreft Wet natuurbescherming: beslissing handhavingsverzoek inzake Rotterdam The Hague 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 Rotterdam The Hague Airport (verder: RTHA). U geeft aan dat RTHA 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 RTHA 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 en RTHA.

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 beluit mee zal sturen. U treft deze in de bijlagen aan.

**Belanghebbenden**
Ik stel vast dat MOB op grond van artikel 1:2, derde lid, 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 handhavingsbesluit.

Verder zijn RTHA en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (verder: I&W) 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 RTHA (kenmerk: DGNVLG-NV/ 19236932) en bij brief van 23 oktober 2019 heb ik het IenW (kenmerk: DGNVLG-NV / 19250394) verzocht om hun zienswijze.

Deze heb ik op 28 november 2019 van RTHA en op 4 december 2019 van I&W ontvangen. Voor de inhoud van de zienswijzen verwijs ik naar de bijlagen.

**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 RTHA 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 10 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, van de Habitatrichtlijn gaan gelden voor de betrokken Natura 2000-gebieden (Europese referentiedatum)?
3. Was er op die datum naar nationaal recht reeds toestemming verleend voor het project? En zo ja, wat was de depositie die werd veroorzaakt op de Europese referentiedatum? Voor deze 'bestaand recht-depositie' is geen passende beoordeling en vergunning nodig.
4. Is het project sinds de Europese referentiedata ongewijzigd voortgezet? Ongewijzigde voortzetting van één en hetzelfde project is aan de orde, als sprake is van continuïteit en volledige overeenstemming, met name wat betreft de plaatsen waar en de voorwaarden waaronder deze activiteit wordt uitgevoerd. Zo ja, dan geldt een volledige vrijstelling van de verplichting uit artikel 6, derde lid, Habitatrichtlijn en is geen passende beoordeling en vergunning vereist. Zo nee, dan is in beginsel een passende beoordeling en vergunning vereist voor het verschil tussen de huidige depositie en de 'bestaand recht-depositie'.
   In gevallen waarin de toegestane depositie op Natura 2000-gebieden na de Europese referentiedatum publiekrechtelijk is beperkt, geldt deze lagere depositie als het nieuwe bestaand recht. Dat is het geval omdat in die situatie geen sprake meer is van de ongewijzigde voortzetting van het project waarvoor toestemming is verleend voor de Europese referentiedatum. In dat geval is een passende beoordeling en vergunning nodig voor de toename ten opzichte van de nieuwe 'bestaand recht-depositie'.

Mocht uit het bovenstaande volgen dat een passende beoordeling en vergunning nodig is voor (een deel van) het project, dan moet in beginsel handhavend worden opgetreden en dient mogelijk (een deel van) het project te worden beëindigd na een begunstigingstermijn. Daartoe kan 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 (Afdeling) 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 natuurwaarden in dat gebied, zodat daarvoor in beginsel een passende beoordeling moet worden gemaakt.[1]

Vliegtuigbewegingen van en naar RTHA kunnen leiden tot stikstofdepositie op al overbelaste en stikstofgevoelige natuurwaarden gelegen relevante Natura 2000-gebieden.

Conclusie
Er is sprake van een project, nu niet op voorhand kan worden uitgesloten dat de vliegbewegingen van en naar RTHA, kunnen leiden tot significante gevolgen voor stikstofgevoelige en al overbelaste natuurwaarden in de relevante Natura 2000-gebieden.

***Ad 2 Wat zijn de Europese referentiedata van de betrokken Natura 2000-gebieden?***
Die referentiedatum is 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 is voor Habitatrichtlijngebieden de datum waarop de Europese Commissie de gebieden heeft geplaatst op de communautaire lijst in de zin van artikel 4 Habitatrichtlijn: 7 december 2004, of later, als het gaat om een nieuw gebied dat later is geplaats op de communautaire lijst.

Bij het MER ten behoeve van het Luchthavenbesluit RTHA is een Natuurtoets Aanpassing gebruik RTHA opgesteld. In deze rapportage zijn de Natura 2000 gebieden betrokken die op een afstand van minder dan 20km afstand liggen van de luchthaven. Hier wordt gevlogen op een afstand tot 1000 voet en kan er sprake zijn van stikstofdepositie.

| Natura 2000-gebied | VR/HR | Datum aanwijzing/plaatsing |
|---|---|---|
| Oude Maas | HR | 7 december 2004 |
| Solleveld & Kapittelduiden | HR | 7 december 2004 |
| Westduinpoark & Wapendal | HR | 7 december 2004 |
| Meyendel & Berkheide | HR | 7 december 2004 |
| Boezems Kinderdijk | VR | 24 maart 2000 |

Conclusie
Omdat er sprake kan zijn van stikstofdepositie op reeds overbelaste gebieden neem ik als referentiedatum aan 24 maart 2000.

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

***Ad 3 Was er op die datum al toestemming verleend voor het project naar nationaal recht?***
De eerste aanwijzing van RTHA als luchtvaartterrein Rotterdam is vastgesteld op 13 november 1964[2]. In die aanwijzing is geen beperking van vliegtuigbewegingen opgenomen. Overeenkomstig die aanwijzing is in 1966 de baanlengte naar de huidige 2.200 meter verlengd. In 1970 is de huidige terminal geopend.

Conclusie
Op de referentiedatum van 24 maart 2000 was sprake van bestaande rechten. Er was immers vanaf 13 november 1964 toestemming naar nationaal recht verleend voor vliegbewegingen vanaf en naar RTHA. Daarbij is geen beperking ten aanzien van geluid of aantal vliegbewegingen opgenomen.

***Ad 4 Is het project sinds de Europese referentiedatum ongewijzigd voortgezet?***
De aanwijzing van 1964 is op 17 oktober 2001[3] vervangen door het Aanwijzingsbesluit luchtvaartterrein Rotterdam (verder: Aanwijzingsbesluit 2001). Daarin is onder andere het volgende geregeld:

- het gebruik van het luchtvaartterrein als "zakenluchthaven";
- de vaststelling van een geluidszone met een grenswaarde van 35 Ke en met de geluidscontouren behorende bij de waarden 40, 45, 50, 55 en 65 Ke;
- de vaststelling van de geluidszone met een grenswaarde van 47 bkl en met een bijbehorende geluidscontour van 57 bkl;

Met het Aanwijzingsbesluit 2001 is het in beginsel onbeperkte bestaand recht van de luchthaven zoals toegestaan in 1964 publiekrechtelijk beperkt.

Op 14 juli 2004 is het Aanwijzingsbesluit 2001 gewijzigd[4]. De 35Ke geluidszone met grenswaarde blijft onveranderd. Wel vindt er een wijziging van de openingstijden plaats waardoor er binnen de in 2001 vastgestelde geluidszone 350 extra nachtvluchten mogelijk worden gemaakt.
Daarvoor was op 8 april 2004 het besluit genomen om het Luchthaventerrein Rotterdam haar activiteit volledig gecoördineerd uit te laten en daarmee is vanaf deze datum ook het Besluit Slotallocatie van toepassing.
Deze besluiten worden niet aangemerkt als publiekrechtelijke besluiten die een inperkend gevolg hebben op de bestaande rechten voortvloeiend uit het Aanwijzingsbesluit 2001.

Op 22 september 2010 is een wijzigingsbesluit van de Aanwijzing luchtvaartterrein RTHA genomen (verder: Wijzigingsbesluit 2010). Dit betreft het verruimen van de Ke-geluidszone opdat extra overheidsvluchten kunnen worden afgewikkeld die door de sluiting van het Marinevliegkamp Valkenburg niet meer geaccommodeerd kunnen worden op Valkenburg. Voor lichtere vliegtuigen (propeller aangedreven en met een maximaal startgewicht van 6000kg) die de routes voor het klein verkeer volgen, zoals recreatievluchten die op RTHA plaatsvinden, geldt een afzonderlijke milieuzone, de Bkl-zone (Belasting kleine luchtvaart). Deze zone en de bijbehorende invoerset van dit 'kleine verkeer' (29.445 bewegingen per jaar)

[2] Stcrt. 1964, 225 en 232, laatstelijk gewijzigd op 28 maart 2000, Stcrt. 2000, 62
[3] Stcrt. 2001, 209
[4] Stcrt. nr. 16205 d.d. 18 oktober 2010

blijven ongewijzigd ten opzichte van de aanwijzing 2004. Ook dit besluit heeft niet geleid tot verdere inperking van de rechten voortvloeiend uit het Aanwijzingsbesluit 2001.

Op 1 mei 2013 is het Wijzigingsbesluit 2010 ongewijzigd vervangen door Omzettingsregeling luchthaven Rotterdam The Hague Airport[5] ,(verder: Omzettingsregeling)

**Huidige situatie**
Voor de huidige situatie van RTHA geldt de Omzettingsregeling waarbij de activiteiten worden uitgevoerd zonder in het bezit te zijn van een Wnb-vergunning. Die vergunningplichtige situatie is ontstaan in 2001. Het is daarmee niet bekend of de huidige stikstofdepositie die door het uitvoeren van vliegbewegingen meer stikstofdepositie tot gevolg heeft dan waar recht op bestaat volgens het Aanwijzingsbesluit 2001.

Voor het commerciële luchtverkeer gelden ook internationale regels waaronder de Verordening (EG) nr. 793/2004, kortheidshalve de Europese Slotverordening. Deze wordt in Nederland uitgevoerd door Stichting Airport Coördination Netherlands (SACN). Door middel van de uitgifte van slots wordt de beschikbare ruimte op de luchthaven voor het commerciële burgerluchtverkeer op een onpartijdige, doorzichtige en niet-discriminerende wijze verdeeld en benut. Bij de vaststelling van beschikbare slots, wordt rekening gehouden met alle relevante technische, operationele en milieubeperkingen. RTHA geeft aan de slotcoördinator aan hoeveel vliegtuigbewegingen zij kan faciliteren in enig gebruiksjaar dat globaal loopt van oktober tot oktober. Vervolgens geeft de slotcoördinator slots uit aan vliegmaatschappijen. Een gebruiksjaar is verdeeld in twee halve jaren. RTHA is gehouden vluchten van luchtvaartmaatschappijen waaraan slots zijn toegekend af te handelen. Een half jaar voor het nieuwe gebruiksjaar (rond 1 mei) moet RTHA aan SACN aan geven hoeveel vliegtuigbewegingen zij het volgend gebruiksjaar (oktober 2020/oktober 2021) kan faciliteren.

**Conclusie**
Op grond van het voorgaande kom ik tot de conclusie dat RTHA een vergunningplichtige activiteit uitvoert. RTHA is niet in het bezit van de voor deze activiteit, vereiste Wnb-vergunning en daarmee begaat RTHA een overtreding van deze wet.

Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift in de regel handhavend moeten worden opgetreden. Op basis van vaste jurisprudentie van de Afdeling kan slechts onder bijzondere omstandigheden van handhaving worden afgezien. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisering bestaat, en verder kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in de concrete situatie behoort te worden afgezien.

Een concreet zicht op legalisering bestaat op dit moment niet, omdat er nog geen aanvraag is ingediend. Niettemin kan ik niet voorbijgaan aan het feit dat in elk

[5] Stcrt. nr 11153, d.d. 16 april 2013

geval het overgrote deel van de vliegtuigbewegingen van en naar RTHA kan worden uitgevoerd. Er zijn immers aanzienlijke bestaande rechten op basis van het Aanwijzingsbesluit 2001.

Om te beoordelen of de huidige vliegtuigbewegingen met de huidige vliegtuigen een groter depositie-effect veroorzaakt dan de vliegtuigbewegingen die op basis van het Aanwijzingsbesluit 2001 zijn toegestaan, zal ik van RTHA verlangen dat voor 1 oktober 2020 een aanvraag voor een Wnb-vergunning wordt ingediend.

Bij deze aanvraag zal een passende beoordeling moet worden gevoegd waarvan de stikstofberekening deel uitmaakt. Die stikstofberekening moet bestaan uit een zogeheten verschilberekening waarbij enerzijds inzichtelijk wordt gemaakt wat de depositie was op basis van het maximum gebruik op grond van het Aanwijzingsbesluit 2001 en anderzijds de huidige depositie. In de passende beoordeling zullen ook de effecten van alle andere luchthavengebonden activiteiten, waaronder de zogeheten kleine luchtvaart, op de instandhoudingsdoelen van de relevante Natura 2000-gebieden moeten worden beoordeeld. RTHA zal moeten bezien of en in welke mate het niet beschikken over een natuurvergunning van invloed is op het beschikbaar gestelde aantal vliegbewegingen bij het SACN.

Ik acht het nu onevenredig bezwarend om in afwachting daarvan handhavend op te treden. Op dit moment is niet duidelijk of het aantal vliegtuigbewegingen zou moeten worden beperkt ten opzichte van de bestaande rechten op basis van het Aanwijzingsbesluit 2001. De verwachting voor 2020 is dat het zeer aannemelijk is dat het aantal vliegtuigbewegingen veel lager zal zijn dan in voorgaande jaren gezien de wereldwijde terugloop van vliegtuigbewegingen als gevolg van het COVID-19 virus (coronavirus).

Tegen die achtergrond acht ik voldoende reden aanwezig om gerechtvaardigd af te wijken van de beginselplicht tot handhaving.

Zodra, op basis van de uiterlijk op 1 oktober 2020 door RTHA in te dienen aanvraag voor een Wnb-vergunning met daarbij de passende beoordeling inclusief een stikstofberekening, zicht bestaat op het antwoord op de vraag of er een concreet zicht op legalisering van de luchthaven en de huidige vliegtuigbewegingen is, zal ik een nieuwe afweging maken.

**Besluit**
Ik wijs het door u ingediende handhavingsverzoek af.

Hoogachtend,

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
namens deze,

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

**Directoraat-generaal Natuur, Visserij en Landelijk Gebied**
Cluster Natuurvergunningen

DGNVLG-NV / 20003864

**Bijlagen**

1. Zienswijze Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
2. Zienswijze Rotterdam The Hague Airport

**Directoraat-generaal Natuur, Visserij en Landelijk Gebied**
Cluster Natuurvergunningen



**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.

**Kennisgeving**
Conform artikel 3:41, eerste lid, van de Awb wordt dit besluit bekendgemaakt door toezending aan aan belanghebbende partijen, te weten Rotterdam The Hague Airport en I&W.

**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.