Advocaten
Notarissen
Belastingadviseurs

DE BRAUW
BLACKSTONE
WESTBROEK

PER AANGETEKENDE POST
De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Directoraat-generaal Natuur, Visserij en Landelijk Gebied
T.a.v. [redacted]
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Claude Debussylaan 80
Postbus 75084
1070 AB Amsterdam

T +31 20 577 1771
F +31 20 577 1775

Tevens per e-mail: [redacted]

Datum 28 november 2019

Uw ref. DGNVLG-NV / 19236932
Onze ref. M33610525/4/20714750/JEvU

mr. [redacted]
E [redacted]
mr. [redacted]
E [redacted]
T [redacted]
T [redacted]
F +31 20 577 1775

Betreft: Handhavingsverzoek MOB | Zienswijze Rotterdam The Hague Airport

Excellentie,

Op 10 oktober 2019 heeft u Rotterdam Airport B.V. ("**Rotterdam The Hague Airport**") geïnformeerd over een tot u gericht handhavingsverzoek van MOB. Het handhavingsverzoek strekt tot het per direct beëindigen en beëindigd houden van alle activiteiten die door Rotterdam The Hague Airport worden verricht en die volgens MOB momenteel in strijd zouden zijn met de Wet natuurbescherming. U heeft Rotterdam The Hague Airport in de gelegenheid gesteld uiterlijk op 29 november 2019 een zienswijze te geven op het handhavingsverzoek. Rotterdam The Hague Airport maakt hierbij van deze gelegenheid gebruik.

Rotterdam The Hague Airport verzoekt u het handhavingsverzoek af te wijzen. Voor de afhandeling van het luchtverkeer op de Luchthaven is namelijk reeds vóór de toepasselijke referentiedata toestemming verleend via algemene regels en daarmee is deze activiteit dus togestaan. Van een vergunningplicht – of van een overtreding van de Wet natuurbescherming – is geen sprake. Zelfs als dat anders zou zijn, geldt dat handhaving niet aan de orde is vanwege concreet zicht op legalisatie: er wordt zekerheidshalve een vergunningaanvraag ingediend en het is aannemelijk dat deze kan worden verleend. Tot slot zou handhaving onevenredig zijn. De gevolgen daarvan zijn dermate verstrekkend dat zij ruimschoots opwegen tegen de met handhavend optreden te beschermen belangen. Rotterdam The Hague Airport licht een en ander hierna nader toe.

De Brauw Blackstone Westbroek N.V. is gevestigd in Amsterdam en ingeschreven in het handelsregister onder nr. 27171912.

Alle diensten en (andere) werkzaamheden worden verricht uit hoofde van een overeenkomst van opdracht met De Brauw Blackstone Westbroek N.V. Op de overeenkomst zijn de Algemene Voorwaarden van toepassing, die zijn gedeponeerd ter griffie van de rechtbank in Amsterdam en waarin onder meer een beperking van de aansprakelijkheid is opgenomen. Kwaliteitsrekening notarissen ING Bank IBAN NL83INGB0693213876 BIC INGBNL2A.

1 REGULERINGSKADER LUCHTHAVEN

1.1 Rotterdam The Hague Airport – onderdeel van Royal Schiphol Group – is de (indirecte[1]) exploitant van de luchthaven Rotterdam[2] (de "**Luchthaven**").

1.2 Sinds 1956 wordt de Luchthaven gebruikt voor luchtvaart. De Luchthaven wordt gebruikt voor klein verkeer, groot verkeer en helikopters. In het gebruik heeft klein verkeer het grootste aantal bewegingen en verkeer met helikopters het kleinste. Naast commercieel en zakelijk verkeer vervult de luchthaven ook een functie voor maatschappelijk vliegverkeer, zoals verkeer van toezicht, handhaving, hulpverlening en overheden.

1.3 Voor de Luchthaven op de huidige locatie is op 17 oktober 2001 een aanwijzingsbesluit op grond van de Luchtvaartwet door de minister van Verkeer en Waterstaat vastgesteld.[3] Hieraan is een geluidcontour met betrekking tot een geluidbelasting van 35 Kosteneenheden (Ke) voor groot verkeer en 47 dB(A) voor klein verkeer (BKL) toegevoegd. Nadien hebben twee wijzigingen van het aanwijzingsbesluit plaatsgevonden, laatstelijk in 2010, waarbij de geluidzone beperkt is gewijzigd.[4]

1.4 Aan het aantal vliegtuigbewegingen op de Luchthaven is nooit een maximum gesteld. De vliegtuigbewegingen moeten echter wel passen binnen de vastgestelde 35 Ke- en 47 dB(A) BKL geluidzone.

1.5 Het aanwijzingsbesluit is bij regeling van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 19 april 2013 omgezet in verband met de vernieuwing van de regelgeving voor burgerluchthavens.[5] De vergunde geluidruimte is sinds het wijzigingsbesluit van 2010 niet gewijzigd.

1.6 Rotterdam The Hague Airport heeft dus al decennialang, en voorafgaand aan de referentiedata, op grond van algemene regels publiekrechtelijke toestemming gehad voor de afhandeling van het luchtverkeer op de Luchthaven. Deze activiteiten zijn dus toegestaan.

2 BESTAAND GEBRUIK OP RELEVANTE REFERENTIEDATUM

2.1 De activiteiten van Rotterdam The Hague Airport waar het handhavingsverzoek op ziet – het afhandelen van het luchtverkeer op de Luchthaven – was dus altijd en is ook op dit moment toegestaan op grond van algemene regels

---

1 Rotterdam Airport exploiteert de Luchthaven namens Royal Schiphol Group N.V.
2 IATA: RTM; ICAO: EHRD.
3 Besluit, als bedoeld in artikel 27 juncto artikel 24 van de Luchtvaartwet, houdende wijziging van de Aanwijzing luchtvaartterrein Rotterdam, alsmede vaststelling van de geluidzones (nr. DGL/L 01.421852).
4 De geluidzone is iets aangepast ten opzichte van de geluidzone uit 2001 om verkeer op te vangen van het gesloten marinevliegkamp Valkenburg en enkele correcties door te voeren.
5 *Stcrt.* 26 april 2013, nr. 1153.

(aanwijzingen). Van belang is dat het aantal vliegtuigbewegingen op de Luchthaven historisch gezien en ook op dit moment niet publiekrechtelijk is gemaximeerd. De vliegtuigbewegingen moesten en moeten wel passen binnen de vastgestelde geluidzone.[6]

2.2 Vastgesteld kan worden dat de activiteiten van Rotterdam The Hague Airport op de relevante referentiedatum 7 december 2004[7] – de datum waarop de (meeste) Natura 2000-gebieden op de zogeheten lijst van communautair belang zijn geplaatst – reeds waren toegestaan, zonder maximum in het aantal vliegtuigbewegingen. Haar activiteiten zijn sinds die tijd ook niet wezenlijk gewijzigd (de feitelijke aantallen zijn vanzelfsprekend wel gewijzigd, maar deze waren en zijn niet beperkt).

2.3 Anders dan MOB stelt, heeft Rotterdam The Hague Airport dus geen vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming nodig voor de vliegtuigbewegingen op de Luchthaven.

3 CONCREET ZICHT OP LEGALISATIE

3.1 Voor zover Rotterdam The Hague Airport ten onrechte niet zou beschikken over een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming, voor de vliegtuigbewegingen op de Luchthaven, zal – zekerheidshalve – een aanvraag voor een vergunning bij u worden ingediend.

3.2 Ten behoeve van de besluitvorming voor het wijzigingsbesluit in 2010 heeft milieu- en natuuronderzoek plaatsgevonden als onderdeel van de Milieueffectrapportage (MER). Conclusie van het deelonderzoek natuur[8] van dit MER is dat beschermde Natura 2000-gebieden op een afstand van 15 kilometer of meer van de Luchthaven liggen, dat vliegtuigen hier op hoogtes (ruim) boven de 3.000 voet passeren en dat derhalve geen (significante) effecten te verwachten zijn.

3.3 In het kader van de voorgenomen aanvraag voor een nieuw luchthavenbesluit, waarin een forse groei van de Luchthaven als uitgangspunt werd genomen, heeft Rotterdam The Hague Airport verder in 2015 het Milieueffectrapport Rotterdam The Hage Airport (MER) laten opstellen.[9] In dat kader is ook een natuurtoets uitgevoerd, waarin is gekeken naar de effecten op beschermde natuurgebieden (Natura 2000-gebieden en Beschermde Natuurmonumenten) en op het

---

6 Vgl. ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2449 (*Vliegbasis Woensdrecht*).
7 ABRvS 31 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL9656.
8 "Effecten van vliegveld Rotterdam in relatie tot de vigerende natuurwetgeving", Bureau Waardenburg, 2008.
9 Het Luchthavenbesluit is een m.e.r.-plichtige activiteit op grond van Bijlage C, onderdeel 6.1, van het Besluit milieueffectrapportage.

Natuurnetwerk Nederland en naar mogelijkheden om eventuele effecten te verminderen of te voorkomen middels aanvullende maatregelen.

3.4 In de directe nabijheid van de Luchthaven liggen geen Natura 2000-gebieden en geen Beschermde Natuurmonumenten. De dichtstbijzijnde is de Oude Maas op 16 kilometer. Andere gebieden binnen een afstand van 20 kilometer van de Luchthaven zijn Solleveld, Kapittelduinen & Spanjaards Duin, Westduinpark & Wapendal, Meijendel & Berkheide en Boezems Kinderdijk. Andere gebieden liggen alle op meer dan 20 kilometer afstand.

3.5 Effecten van verstoring (visueel en auditief) en stikstof zijn op meer dan 20 kilometer van de Luchthaven uitgesloten, omdat vliegtuigen ruim boven 3.000 voet vliegen, de geluidbelasting van de vliegtuigen de 35 dB(A) niet overschrijdt en de additionele stikstof depositie minder dan 0,05 mol N/ha/jaar bedraagt.

3.6 Uit de uitgevoerde natuurtoets volgt dat negatieve effecten op Natura 2000-gebeiden gelegen binnen 20 kilometer afstand van de Luchthaven, ten gevolge van het vliegverkeer van en naar de Luchthaven zijn uitgesloten. Een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 werd dan ook niet nodig geacht. Ook blijkt uit de natuurtoets dat er geen negatieve effecten zijn op de natuurwaarden van Beschermde Natuurmonumenten.

3.7 Gelet hierop is het aannemelijk dat – als zou blijken dat een vergunning is vereist – een vergunning zal kunnen worden verleend. Er bestaat dan ook concreet zicht op legalisatie. Ook om die reden dient van handhavend optreden te worden afgezien.

4 HANDHAVING ONEVENREDIG

4.1 Tot slot en onverminderd al het voorgaande, stelt Rotterdam The Hague Airport zich op het standpunt dat van handhavend optreden moet worden afgezien, omdat handhaving in dit concrete geval onevenredig is.

4.2 Voor zover moet worden vastgesteld dat Rotterdam The Hague Airport ten onrechte niet zou beschikken over een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming voor het luchtverkeer, geldt ten eerste dat dit niet aan Rotterdam The Hague Airport kan worden toegerekend. Rotterdam The Hague Airport mocht er – gelet op het hiervoor beschreven reguleringskader – namelijk van uitgaan dat de vliegtuigbewegingen op de Luchthaven door de jaren heen steeds sluitend waren gereguleerd en toegestaan.

4.3 Daarnaast zou handhaving onevenredige gevolgen met zich brengen vanuit maatschappelijk en economisch perspectief. Nederland heeft een maatschappelijk en economisch belang bij een goede internationale

bereikbaarheid. Voor internationale verbindingen is de burgerluchtvaart onontbeerlijk. Schiphol zorgt voor de grootste internationale bereikbaarheid door de lucht, maar ook de overige burgerluchthavens van nationale betekenis – waaronder het luchtverkeer op de Luchthaven – dragen bij aan de verdere ontwikkeling van een sterke ruimtelijk-economische structuur in Nederland en de regio. Daarbij is van belang dat de luchtvaart niet alleen faciliterend is voor de economische ontwikkeling, de luchtvaart stimuleert deze ontwikkeling ook. De bedrijvigheid in het gebied rondom de Luchthaven is sterk verbonden met de luchtvaart. Niet alleen vanwege de omvang van het luchtverkeer op de Luchthaven, maar ook door de kwaliteit van het verbindingennetwerk waarin Rotterdam The Hague Airport zowel regionaal als landelijk een belangrijke rol vervult.

4.4 Verder is handhaving (in elk geval voor geruime tijd) onmogelijk gelet op de Europese regelgeving inzake slotallocatie en kan Rotterdam The Hague Airport niet aan een eventuele last voldoen. Het commerciële burgerluchtverkeer op de Luchthaven wordt op grond van het Besluit slotallocatie gecoördineerd door de slotcoördinator (*Airport Coordination Netherlands*, ACNL). Deze verplichting vloeit voort uit de Europese Slotverordening.[10] 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. Hierbij wordt (uiteraard) uitgegaan van de dan bekende milieubeperkingen. Na opgave van de beschikbare capaciteit heeft Rotterdam The Hague Airport geen rol of bevoegdheid bij slotuitgifte.

4.5 Voor het commerciële burgerluchtverkeer op de Luchthaven geldt dat door de slotcoördinator tot en met 24 oktober 2020 slots zijn uitgegeven.[11] Rotterdam The Hague Airport kan deze slots niet intrekken en is gehouden vluchten van luchtvaartmaatschappijen waaraan slots zijn toegekend af te handelen. Verder hebben luchtvaartmaatschappijen hun bedrijfsvoering op de uitgegeven slots gebaseerd en zijn ook daadwerkelijk tickets verkocht aan passagiers. Naleving van de doelstelling van de Europese slotverordening, alsmede de rechtszekerheidspositie van luchtvaartmaatschappijen waaraan slots zijn toegekend (en hun passagiers), verzetten zich tegen handhavend optreden.

---

10 Verordening (EEG) nr. 95/93 betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van "slots" op communautaire luchthavens.

11 Op 20 april 2020 start van de procedure voor toewijzing van slots voor de winter van 2020/2021. De capaciteitsdeclaratie daarvoor moet uiterlijk op 7 mei 2020 door Rotterdam Airport zijn vastgesteld en aan de slotcoördinator zijn gestuurd. Op deze datum staan de historische rechten overigens reeds vast.

4.6 De gevolgen van handhavend optreden zijn – gelet op de hiervoor genoemde omstandigheden – dermate verstrekkend dat zij ruimschoots opwegen tegen de met handhavend optreden te beschermen belangen.

4.7 In dat verband merkt Rotterdam The Hague Airport nog het volgende op. Voor de bescherming van Natura 2000-gebieden is – anders dan MOB stelt – niet zozeer de *emissie* van stikstofverbindingen van belang, maar de *depositie* daarvan: de neerslag in Natura 2000-gebieden. De depositie van stikstofoxiden en ammoniak zorgt er namelijk voor dat de bodem rijk wordt aan voedingsstoffen. Dit is ongewenst in deze natuurgebieden. Zeldzame planten die het juist goed doen op voedselarme grond, verdwijnen daar door de vermesting van de bodem.

4.8 De bijdrage van de luchtvaart aan de totale stikstofdepositie in Nederland is beperkt in verhouding tot de omvang van de huidige "stikstofproblematiek" waarnaar MOB verwijst in het handhavingsverzoek. Het RIVM heeft de depositie van stikstofverbindingen in Nederland per sector in kaart gebracht.[12] De bijdrage van het verkeer is uitgesplitst naar 'wegverkeer' en 'overig verkeer'. De luchtvaart maakt deel uit van de laatste categorie: de bijdrage daarvan is dus (in totaal) 2,2 procent van de totale depositie. Uit berekeningen van het RIVM blijkt dat het aandeel van het luchtverkeer (luchtgebonden activiteiten) 0,1 procent bedraagt van de totale stikstofdepositie in Nederland.[13] Het genoemde aandeel van 0,1 procent betreft de *totale* bijdrage van al het luchtverkeer in Nederland. Het betreft de stikstofdepositie als gevolg van het luchtverkeer tot 3000 voet (landen, opstijgen en taxiën).

4.9 Het treffen van maatregelen zoals in het handhavingsverzoek van MOB wordt gevraagd, heeft hooguit een marginale impact op de oplossing van de stikstofproblematiek in Nederland – nog daargelaten dat de maatregelen geen effect hebben op de korte termijn. Dit blijkt ook uit het eerste advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek.[14] Dit ondersteunt het standpunt van Rotterdam The Hague Airport dat handhavend optreden op dit moment en onder deze omstandigheden niet opportuun en onevenredig is.

4.10 Verder wijst Rotterdam The Hague Airport erop dat binnen de luchtvaartsector reeds afspraken zijn gemaakt over reductie van emissies (in brede zin, waaronder stikstofoxiden). In het Ontwerpakkoord Duurzame Luchtvaart is onder meer afgesproken dat de grondgebonden activiteiten van luchthavens in 2030 nul emissies met zich brengen en dat elektrisch taxiën als standaardprocedure

---

12 https://www.rivm.nl/stikstof

13 https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2019/10/04/infographic-stikstofdepositie-per-bron

14 Rapport van het Adviescollege Stikstofproblematiek "Niet alles kan", p. 31. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/09/25/advies-niet-alles-kan

zal worden toegepast.[15] Daarnaast wil Royal Schiphol Group via duurzame maatregelen – zowel op financieel gebied alsook beleids- en projectmatig – een bijdrage leveren. Daarbij staan natuurherstel, de kwaliteit van de leefomgeving en de bredere verduurzamingsopgave centraal.

4.11 Vastgesteld kan worden dat het aandeel van Rotterdam The Hague Airport in de stikstofproblematiek zeer beperkt is. De verzochte maatregelen zijn niet proportioneel en tevens op korte termijn en wat impact betreft niet effectief.

5 CONCLUSIE

Rotterdam The Hague Airport verzoekt u het handhavingsverzoek van MOB af te wijzen.

Hoogachtend,
De Brauw Blackstone Westbroek N.V.

[redacted]

15 Brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 4 oktober 2019, p. 11. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/10/04/aanpak-stikstofproblematiek