

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 / 19241661
Onze ref. M33609784/5/20714742/JEvU

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

Betreft: Handhavingsverzoek MOB | Zienswijze Eindhoven Airport

Excellentie,

Op 10 oktober 2019 heeft u Eindhoven Airport N.V. ("**Eindhoven 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 Eindhoven Airport worden verricht en die volgens MOB momenteel in strijd zouden zijn met de Wet natuurbescherming. U heeft Eindhoven Airport in de gelegenheid gesteld uiterlijk op 29 november 2019 een zienswijze te geven op het handhavingsverzoek. Eindhoven Airport maakt hierbij van deze gelegenheid gebruik.

Eindhoven Airport verzoekt u het handhavingsverzoek af te wijzen. Voor de afhandeling van het luchtverkeer door Eindhoven Airport op de Luchthaven is namelijk reeds vóór de toepasselijke referentiedata toestemming verleend via algemene regels en daarmee is deze activiteit dus toegestaan. 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: mocht blijken dat een vergunning noodzakelijk is, dan zal – in overleg met Defensie – een vergunningaanvraag worden 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. Eindhoven Airport licht een en ander hierna nader toe.

1 REGULERINGSKADER LUCHTHAVEN

- 1.1 Eindhoven Airport – onderdeel van Royal Schiphol Group – is de exploitant van het commerciële burgerluchtverkeer op de militaire luchthaven Eindhoven¹ (de "Luchthaven").
- 1.2 Al decennia lang wordt de Luchthaven gebruikt voor zowel militaire als burgerluchtvaart. Het militaire luchtverkeer op de Luchthaven vindt plaats onder verantwoordelijkheid van de minister van Defensie.
- 1.3 Het burgermedegebruik van de Luchthaven bestaat uit commercieel burgerluchtverkeer, recreatief burgerluchtverkeer en vluchten met een algemeen maatschappelijk belang, bijvoorbeeld ten behoeve van spoedeisende hulpverlening en de uitoefening van politietaken als bedoeld in artikel 3 van de Politiewet 2012.
- 1.4 Ten aanzien van het commerciële burgermedegebruik heeft de Staat der Nederlanden zich op 28 augustus 1981 tegenover de Stichting Vliegveld Welschap bij overeenkomst verbonden tot het verlenen van medegebruik van de Luchthaven. Het commerciële burgerluchtverkeer wordt thans afgehandeld door tussenkomst van Eindhoven Airport, de rechtsopvolger van de Stichting Vliegveld Welschap.
- 1.5 De Luchthaven op de huidige locatie is door de minister van Defensie aangewezen bij beschikking van 5 mei 1978.² Bij koninklijk besluit van 6 september 1979 is hieraan een geluidcontour met betrekking tot een geluidbelasting van 35 Kosteneenheden (Ke) toegevoegd.³ Deze geluidcontour was indicatief en berekend op de gezamenlijke militaire en burgervliegtuigbewegingen. Aan het aantal vliegtuigbewegingen op de Luchthaven is publiekrechtelijk⁴ geen maximum gesteld. De vliegtuigbewegingen moesten echter wel passen binnen de vastgestelde 35 Ke-geluidzone.
- 1.6 In 1985 is het Structuurschema Militaire Terreinen (het "SMT") vastgesteld. In het SMT is bepaald dat de Luchthaven, tezamen met de andere militaire vliegvelden in Nederland, op de bestaande locatie wordt gehandhaafd en dat permanent burgermedegebruik is toegestaan. De geluidzone van de Luchthaven is in het SMT louter ter informatie opgenomen, maar heeft geen status van een zogeheten "essentiële beslissing" (onder de toenmalige ruimtelijke

¹ IATA: EIN; ICAO: EHEH.

² *Stcrt.* 1978, nr. 122.

³ *Stcrt.* 1979 nr. 179.

⁴ Wel zijn door de minister van Defensie aantallen vastgesteld voor burgermedegebruik en zijn in het kader van Regionale Overeenkomst Eindhoven Airport 2000 - 2003 - 2010 afspraken gemaakt. Dat betreft echter 'interne' verdeling van de vliegbewegingen op de luchthaven en is niet van invloed op de activiteit waarvoor publiekrechtelijk toestemming bestond (te weten al het luchtverkeer op de luchthaven, met wat daarbij hoort).

ordeningsregels). De geluidzone die is opgenomen in het SMT is gelijk aan de geluidzone op de kaart die is opgenomen in voornoemd koninklijk besluit van 6 september 1979.

- 1.7 In 2005 is het SMT opgevolgd door het SMT2. Daarbij zijn de functies, taken en de geluidzone van de Luchthaven niet gewijzigd.
- 1.8 Bij besluit van 18 december 2007⁵ is een nieuwe aanwijzing van het luchtvaartterrein van de Luchthaven vastgesteld door de staatssecretaris van Defensie. Met het besluit is tevens de geluidzone vastgesteld. Bij uitspraak van 5 augustus 2009 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State deze geluidzone vernietigd. De Afdeling heeft bij wijze van voorlopige voorziening een geluidzone vastgesteld die geldt totdat een nieuw besluit voor de Luchthaven in werking treedt. Ook in de voorlopige voorziening zijn geen maximum aantallen vliegtuigbewegingen opgenomen.
- 1.9 Tot slot is op 1 november 2014 het Luchthavenbesluit Eindhoven in werking getreden. Daarin is voor het eerst een splitsing aangebracht in de 35 Ke-geluidzone voor het militaire luchtverkeer en het commerciële burgerluchtverkeer.⁶ Wederom zijn geen publiekrechtelijke grenzen gesteld aan de maximale aantallen vliegtuigbewegingen. Voor het burgermedegebruik is thans door de minister van Defensie vergunning verleend.⁷
- 1.10 Eindhoven Airport heeft dus al decennialang, en voorafgaand aan de referentiedata, op grond van algemene regels publiekrechtelijke toestemming gehad voor de afhandeling van het commerciële burgerluchtverkeer op de Luchthaven. Deze activiteiten zijn dus toegestaan.

2 BESTAAND GEBRUIK OP RELEVANTE REFERENTIEDATUM

- 2.1 De activiteiten van Eindhoven Airport waar het handhavingsverzoek op ziet – het afhandelen van het commerciële burgerluchtverkeer op de Luchthaven – was dus altijd en is ook op dit moment toegestaan op grond van algemene regels (aanwijzingen of luchthavenbesluiten en vergunningen voor burgermedegebruik). 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 (dat wil zeggen de 35Ke-geluidzone, nadien

⁵ *Stcrt.* 27 december 2007, nr. 250, p. 13.

⁶ Zie artikel 4.1.1 respectievelijk artikel 4.2.1 van het Luchthavenbesluit Eindhoven.

⁷ Vergunning burgermedegebruik exploitant militaire luchthaven Eindhoven ten behoeve van Eindhoven Airport N.V. (gebruiksjaaren 2016 tot en met 2019), *Stcrt.* 2015, nr. 47829.

vervangen door de specifieke contour voor het commerciële burgerluchtverkeer uit het Luchthavenbesluit Eindhoven).⁸

- 2.2 Vastgesteld kan worden dat de activiteiten van Eindhoven Airport op de relevante referentiedatum 7 december 2004⁹ – 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). Overigens is het meest relevante Natura 2000-gebied, Kempenland-West, pas op 7 mei 2013 aangewezen.
- 2.3 Anders dan MOB stelt, heeft Eindhoven Airport dus geen vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming nodig voor de vliegtuigbewegingen voor het commerciële burgerluchtverkeer op de Luchthaven.

3 CONCREET ZICHT OP LEGALISATIE

- 3.1 Voor zover mocht blijken dat Eindhoven Airport ten onrechte niet zou beschikken over een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming, voor de vliegtuigbewegingen voor het commerciële burgerluchtverkeer op de Luchthaven, zal – zekerheidshalve – een aanvraag voor een vergunning bij u worden ingediend.

Een dergelijke aanvraag zou moeten worden afgestemd met de minister van Defensie. De Luchthaven is een militaire luchthaven en Eindhoven Airport is alleen de exploitant van het commerciële burgerluchtverkeer op die luchthaven. Voor een eventuele vergunningaanvraag als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming dienen de activiteiten op de militaire luchthaven in samenhang te worden gezien.

- 3.2 Ten behoeve van de vaststelling van het Luchthavenbesluit Eindhoven in 2014, heeft de minister van Defensie – in overleg met de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu¹⁰ en overeenkomstig de uitgebreide m.e.r.-procedure – het Milieueffectrapport Militaire Luchthaven Eindhoven (MER) laten opstellen.¹¹
- 3.3 In het MER zijn de volgende milieueffecten vanwege luchtverkeer beschreven: geluidbelasting, externe veiligheid en luchtkwaliteit. Daarnaast bevat het MER de effecten op natuur, gezondheid en wegverkeer en wordt aandacht besteed

⁸ Vgl. ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2449 (*Vliegbasis Woensdrecht*).

⁹ ABRvS 31 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL9656.

¹⁰ Thans Infrastructuur en Waterstaat.

¹¹ Het Luchthavenbesluit is een m.e.r.-plichtige activiteit op grond van Bijlage C, onderdeel 6.1, van het Besluit milieueffectrapportage.

aan grondgebonden geluid, externe veiligheid vanwege grondgebonden activiteiten, bodem, grond- en oppervlaktewater, landschap en cultuurhistorie, toerisme en recreatie.

- 3.4 In het MER is een inventarisatie opgenomen van Natura 2000-gebieden, Beschermde Natuurmonumenten en de Ecologische Hoofd Structuur die zich rondom de Luchthaven bevinden. In het MER is onderzocht welke effecten de referentiesituatie¹² en de voorgenomen activiteit (business case van Eindhoven Airport, scenario 2020: uitgaand van 43.000 vliegtuigbewegingen voor de commerciële burgerluchtvaart per jaar) hebben op de geïnventariseerde natuurgebieden. Naast de bescherming van gebieden worden soorten beschermd via de Flora- en faunawet. In het MER zijn de aspecten stikstofdepositie, visuele verstoring en geluidbelasting beoordeeld.
- 3.5 Het onderdeel natuur van het MER bevat een natuurtoets van de effecten van stikstofdepositie als gevolg van de voorgenomen activiteit. Uit deze natuurtoets blijkt het volgende. Door de toename van het aantal vliegtuigbewegingen en het daaraan gerelateerde wegverkeer neemt de stikstofemissie vanuit deze bronnen toe. De voorgenomen activiteit betekent in vergelijking met de referentiesituatie voor de in de nabijheid van de Luchthaven gelegen Natura 2000-gebieden een beperkte toename in stikstofdepositie van 0,1–0,6 mol/ha/jaar. De hoogste toename is berekend ter hoogte van twee van de zeven in de nabijheid van de Luchthaven liggende Natura 2000-gebieden die op een afstand van circa 5 km van de Luchthaven liggen. Voor Natura 2000-gebieden die op grotere afstand van de Luchthaven liggen, gaat het om een toename van 0,05–0,1 mol/ha/jaar. Deze beperkte toename valt weg tegen de autonome daling in stikstofdepositie verbonden aan de Luchthaven en de dalende trend in de achtergronddepositie (jaarlijks tientallen molen) als gevolg van het Nederlandse stikstofbeleid. Daarbij komt dat uit de ecologische beoordeling blijkt dat, ondanks overschrijding van de kritische depositiewaarden, de kwaliteit van de aanwezige habitattypen en het leefgebied van de soorten overwegend goed is en dat er sprake is van minimaal behoud van de huidige kwaliteit van de natuur en een positieve trend.
- 3.6 Uit het MER volgt dan ook dat de beperkte toename van stikstofdepositie als gevolg van de voorgenomen activiteit voor geen van de Natura 2000-gebieden negatieve effecten heeft op de instandhoudingsdoelstellingen voor die gebieden. Voor de Beschermde Natuurmonumenten is de stikstofdepositiebijdrage als gevolg van de voorgenomen activiteit dermate gering dat dit, mede gezien de autonome daling in stikstofdepositie, geen effecten heeft op de wezenlijke kenmerken waarvoor de Beschermde Natuurmonumenten zijn aangewezen.

¹² Dit betref de berekening van de geluidzone zoals die op 5 augustus 2009 bij uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is vastgesteld, zie hierboven. Dit is (gezien het voorgaande) een conservatieve benadering gezien de activiteiten die op de referentiedata voor het natuurbeschermingsrecht al waren toegestaan.

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 Eindhoven 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 Eindhoven Airport ten onrechte niet zou beschikken over een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming voor het commerciële burgerluchtverkeer, geldt ten eerste dat dit niet aan Eindhoven Airport kan worden toegerekend. Eindhoven Airport mocht er – gelet op het hiervoor beschreven reguleringskader – namelijk van uitgaan dat de vliegtuigbewegingen voor het commerciële burgerluchtverkeer 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 commerciële burgerluchtverkeer 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. Eindhoven Airport draagt niet alleen bij aan de werkgelegenheid en toegevoegde waarde van de regionale economie, maar ook van de Nederlandse economie. Daarnaast heeft Eindhoven Airport een positieve invloed op het vestigingsklimaat en de productiviteit van het bedrijfsleven in de provincie Noord-Brabant en de regio. Dit leidt ook tot aanvullende werkgelegenheidseffecten.¹³

4.4 Verder is handhaving (in elk geval voor geruime tijd) onmogelijk gelet op de Europese regelgeving inzake slotallocatie en kan Eindhoven 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

¹³ Ecorys rapport 'Eindhoven Airport 2020-2030: marktvaart en economische spin-off', 2018.

vloeit voort uit de Europese Slotverordening.¹⁴ 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 Eindhoven 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.¹⁵ Eindhoven 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.
- 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 Eindhoven 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 vermisting 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.¹⁶ 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

¹⁴ Verordening (EEG) nr. 95/93 betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van "slots" op communautaire luchthavens.

¹⁵ 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 Eindhoven Airport zijn vastgesteld en aan de slotcoördinator zijn gestuurd. Op deze datum staan de historische rechten overigens reeds vast.

¹⁶ <https://www.rivm.nl/stikstof>

van de totale stikstofdepositie in Nederland.¹⁷ 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 dus slechts 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.¹⁸ Dit ondersteunt het standpunt van Eindhoven Airport dat handhavend optreden op dit moment en onder deze omstandigheden niet opportuun en onevenredig is.
- 4.10 Verder wijst Eindhoven Airport erop dat binnen de luchtvaartsector reeds afspraken zijn gemaakt over reductie van emissies (in brede zin, waaronder stikstofoxiden). In het Ontwerpakoord 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 zal worden toegepast.¹⁹ 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 Eindhoven Airport in de stikstofproblematiek zeer beperkt is. De verzochte maatregelen zijn niet proportioneel en tevens op korte termijn en wat impact betreft niet effectief.

¹⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2019/10/04/infographic-stikstofdepositie-per-bron>

¹⁸ Rapport van het Adviescollege Stikstofproblematiek "Niet alles kan", p. 31.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/09/25/advies-niet-alles-kan>

¹⁹ 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>

5 CONCLUSIE

Eindhoven Airport verzoekt u het handhavingsverzoek van MOB af te wijzen.

Hoogachtend,
De Brauw Blackstone Westbroek N.V.

