

Memo

Aan: x / x (Ministerie van Defensie)

CC: x

Datum: 12 januari 2020

Betreft: Systematiek bepalen bestaande rechten en referentiesituatie Vliehors / Leeuwarden

Inleiding

1. De door het ministerie van Defensie ingediende aanvragen om een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming ("Wnb") voor de locaties Vliehors en Leeuwarden hebben bij het ministerie van LNV tot diverse vragen geleid. Een van de vragen heeft betrekking op de gegevens die moeten worden verstrekt ter bepaling van het effect op de Europese referentiedatum, in de daarna – wellicht gewijzigde – (referentie)situatie en van de beoogde, aangevraagde, situatie.
2. De door LNV gewenste informatie betreft de volgende:
 - Vergelijking van de Europese referentiedatum van het luchtgebonden gebruik voor stikstof en geluid met de referentiesituatie voor het luchtgebonden gebruik voor stikstof en geluid.
 - Vergelijking van de Europese referentiedatum van het grondgebonden gebruik voor stikstof en geluid met de referentiesituatie voor het grondgebonden gebruik stikstof en geluid.
 - Vergelijking van de referentiesituatie van het luchtgebonden gebruik voor stikstof en geluid met het beoogde gebruik voor stikstof en geluid.
 - Vergelijking van de referentiesituatie van het grondgebonden gebruik voor stikstof en geluid met het beoogde gebruik voor stikstof en geluid.
3. In de door LNV gestuurde brief wordt ook opgemerkt dat het standpunt van Defensie dat er mogelijk beroep kan worden gedaan op de vrijstelling van de vergunningplicht, niet wordt gevolgd. Daarmee geeft LNV aan dat (i) het beoogde gebruik niet wordt beschouwd als de voortzetting van hetzelfde project dat reeds was toegestaan op de Europese referentiedatum en nadien is gecontinueerd en dat (ii) het standpunt van Defensie dat het beoogde, aangevraagde, gebruik niet leidt tot grotere of andere effecten op Natura 2000-gebieden dan de effecten die in de referentiesituatie mochten worden veroorzaakt, en dat om die reden geen sprake is van een vergunningplicht, niet wordt gedeeld. In dit memo wordt niet ingegaan op deze twee algemene aspecten maar wordt enkel een aanzet gegeven voor de uitgangspunten voor de aan te leveren informatie (zie onder 2). Daaruit kan overigens niet worden afgeleid dat Defensie het op deze twee algemene punten eens is met LNV.

Bepalen juiste referentiesituatie

4. In de documenten die tot op heden deel uitmaken van de aanvraag om Wnb-vergunning is gemotiveerd welke activiteiten waren toegestaan op de Europese referentiedatum, en welke beperkingen in deze activiteiten nadien, door een wijziging van de toestemming die gold op de Europese referentiedatum, aan Defensie zijn opgelegd. Verwezen zij in dit verband naar bijlage 3 bij de door Bureau Waardenburg opgestelde Effectenanalyse. Op basis van deze analyse is in de aanvraag om Wnb-vergunning geconcludeerd dat de activiteiten zoals die nu op Vliehors resp. Leeuwarden kunnen worden verricht, passen binnen de toestemming zoals deze gold op de Europese referentiedatum.
5. LNV vraagt nu verder om een analyse op het niveau van de effecten op Natura 2000-gebieden die op de Europese referentiedatum resp. in de referentiesituatie op basis van een geldende

x

T x

I x

x

F x

E x

toestemming mochten optreden. Deze analyse dient het grondgebonden gebruik én het luchtgebonden gebruik te omvatten. Daarom zal hierna voor Vliehors resp. Leeuwarden aangegeven worden welke informatie voor deze analyse dient te worden gebruikt en welke uitgangspunten daarbij gelden. Daarbij wordt uitgegaan van de informatie over de voor deze locaties geldende toestemmingen (in de vorm van vergunningen en relevante wet- en regelgeving) die in Bijlage 3 van de door Bureau Waardenburg opgestelde Effectenanalyse zijn beschreven. Daarbij wordt nagegaan of dit aangevuld moet worden met recente informatie. Bij de analyse van de effecten van beide locaties geldt 10 juni 1994 als relevante Europese referentiedatum. Gelet op de door LNV gevraagde informatie gaat het daarbij alleen om effecten in de vorm van geluid en stikstof op Natura 2000-gebieden.

6. Voor een adequate beantwoording van de door LNV gestelde vragen en om zodoende inzicht te geven in de effecten van stikstofdepositie resp. geluid op Natura 2000-gebieden op de verschillende ijkmomenten, moet dan ook de volgende informatie beschikbaar worden gesteld:
 - a. Welke activiteiten konden plaatsvinden (op basis van een verleende toestemming) op de Europese referentiedatum, en tot welke effecten op het gebied van stikstofdepositie en geluid op Natura 2000-gebieden konden deze activiteiten leiden;
 - b. In hoeverre voor deze toegestane activiteit zoals gedefinieerd onder a na de Europese referentiedatum wijzigingen in de toestemming zijn opgetreden, en wat zijn de met deze wijzigingen corresponderende effecten op Natura 2000-gebieden in de vorm van stikstofdepositie en geluid.
7. Aan de hand van de in par. 6 verzamelde informatie kan vervolgens een vergelijking worden gemaakt met de effecten op Natura 2000-gebieden op de Europese referentiedatum, in de referentiesituatie en met, ten slotte, de effecten op Natura 2000-gebieden van de aangevraagde situatie. Als de effecten in de aangevraagde situatie niet groter, of anders, zijn dan in de referentiesituatie, zijn significant negatieve effecten op Natura 2000-gebieden uitgesloten.

Vliehors

Effecten op Europese referentiedatum

8. De effecten op Natura 2000-gebieden die vanuit het gebruik van Vliehors op de Europese referentiedatum konden en mochten worden veroorzaakt, worden bepaald door de Hinderwetvergunning die op 11 april 1960 aan Defensie is verleend. Deze vergunning omvat de volgende activiteiten:
 - a. Het hebben van een schietterrein;
 - b. Het hebben van twee bommendoelen;
 - c. Het houden van schietoefeningen vanuit vliegtuigen, met mitrailleurs resp. met rakketten op schietschijven;
 - d. Het houden van oefeningen in het werpen van bommen uit vliegtuigen, waarbij in de periode van 1 maart – 15 september geen explosieve bommen mogen worden ingezet.
9. Voor deze activiteiten zal moeten worden vastgesteld welke effecten, in de vorm van geluid en stikstof, op Natura 2000-gebieden konden optreden op basis van deze Hinderwetvergunning. Van Defensie heb ik daarbij begrepen dat de Hinderwetvergunning, behalve de hiervoor genoemde randvoorwaarden, geen beperking kent in het aantal oefeningen en vliegbewegingen die hiermee samenhangen. Dat leidt tot de conclusie dat de toegestane effecten qua geluid en stikstof op de Europese referentiedatum bij gebruikmaking van de Hinderwetvergunning uit 1960 onbeperkt zijn – en dat het in zoverre dus niet relevant is om exact te bepalen hoeveel geluid en stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden op de Europese referentiedatum kon worden veroorzaakt als gevolg van het luchtgebonden gebruik van Vliehors.

Effecten in de referentiesituatie

10. Na 10 juni 1994 is de ruimte die de Hinderwetvergunning uit 1960 voor de Vliehors gaf, gewijzigd door de volgende besluiten:
 - a. De Regeling beperking geluidhinder boven schietrange de Vliehors, 28 november 2008 (Stcrt. 2008, nr. 242);
 - b. De milieuvergunning d.d. 23 september 2009.

11. De in 10 onder a genoemde Regeling heeft betrekking op het luchtgebonden gebruik dat met de inzet van de Vliehors samenvalt; de milieuvergunning betreft hoofdzakelijk grondactiviteiten. Beide toestemmingen/besluiten beperken het gebruik dat was toegestaan op de Europese referentiedatum, op grond van de Hinderwetvergunning uit 1960. Aan de hand van de Regeling resp. de milieuvergunning zal moeten worden bepaald welke effecten op Natura 2000-gebieden qua geluid en stikstof konden worden veroorzaakt. Daarbij wijs ik op de volgende aandachtspunten:
 - a. De Regeling beperking geluidhinder heeft betrekking op het luchtgebonden gebruik van de Vliehors, en ziet met name op (i) de omvang van formaties, (ii) de aanvlieg- en uitvliegroutes, (iii) het te vliegen 'circuitpatroon', de (iv) vliegsnelheid, (v) de maximale geluidbelasting op een aantal referentiepunten op Texel en Oost-Vlieland en (vi) de momenten waarop gevlogen mag worden. Op basis van deze uitgangspunten kan de maximale geluidbelasting in Natura 2000-gebieden worden berekend. Aan de hand van deze maximaal toegestane geluidsbelasting kan worden bepaald hoeveel (en welk soort) vliegverkeer er mogelijk was binnen deze 'geluidsruimte'. Daarmee kan ook de maximum stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden worden bepaald c.q. worden onderbouwd;
 - b. De milieuvergunning uit 2009 betreft grondactiviteiten. Deze vergunning legt o.a. het maximaal aantal schoten en detonaties vast en de als gevolg hiervan optredende maximale geluidbelasting. Op basis van deze milieuvergunning kan dus de maximale geluidbelasting in Natura 2000-gebieden worden bepaald. Nagegaan zou moeten worden of aan de hand van deze milieuvergunning ook de maximale stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden als gevolg van het grondgebonden gebruik dat deze milieuvergunning toestaat, kan worden bepaald. Daarbij dienen, voor zover relevant, ook de effecten van stikstofdepositie door verkeersbewegingen van en naar de Vliehors inzichtelijk te worden gemaakt.

12. De analyse van de effecten in de referentiesituatie moeten in theorie vervolgens worden vergeleken met de analyse van de effecten op de Europese referentiedatum maar in dit concrete geval is deze vergelijking zinledig. Dat betekent dat de referentiesituatie moet worden beschouwd als het 'bestaande recht'. Deze bestaande rechten moeten vervolgens worden vergeleken met de effecten op Natura 2000-gebieden die kunnen worden veroorzaakt in de beoogde / aangevraagde situatie. Voor de beoogde situatie zal dus eveneens inzichtelijk moeten worden gemaakt welke effecten qua geluid en stikstof op Natura 2000-gebieden door deze activiteiten kunnen optreden.

Leeuwarden

Effecten op de Europese referentiedatum

13. Effecten op de Europese referentiedatum (= 10 juni 1994) bij vliegbasis Leeuwarden worden bepaald door de volgende besluiten:
 - a. Aanwijzing Luchtvaartterrein Leeuwarden d.d. 3 mei 1960, waarmee het gebied is aangewezen als gebied dat mag worden gebruikt voor militaire luchtvaart;
 - b. Oprichtingsvergunning Hinderwet d.d. 26 maart 1963, waarmee randvoorwaarden zijn gesteld aan het grondgebonden gebruik;

- c. Revisievergunning Hinderwet d.d. 12 oktober 1989, waarmee eveneens randvoorwaarden zijn gesteld aan het grondgebonden gebruik (en waarmee, mogelijkkerwijs, de Hinderwetvergunning uit 1963 is komen te vervallen);
 - d. Structuurschema Militaire Terreinen SMT 1 (1986) waarmee voor Leeuwarden Ke-contouren zijn vastgesteld waardoor de maximale geluidsproductie (en daarmee ook indirect de maximale stikstofdepositie) op Natura 2000-gebieden kan worden bepaald;
 - e. Vaststelling geluidszone vliegbasis Leeuwarden 22 maart 1993 waarmee – neem ik aan – de maximale geluidhinder als gevolg van het (grondgebonden) gebruik van de vliegbasis is vastgelegd en daarmee, mogelijkkerwijs, ook de maximale stikstofdepositie;
 - f. Definitieve ontheffing Wet geluidhinder 4 oktober 1993 waarmee – neem ik aan – de maximale geluidhinder als gevolg van het (grondgebonden) gebruik van de vliegbasis is vastgelegd en daarmee, mogelijkkerwijs, ook de maximale stikstofdepositie.
14. Voor deze besluiten zal moeten worden bepaald op welke wijze c.q. in hoeverre het grondgebonden en/of het luchtgebonden gebruik is gereguleerd en welke effecten qua geluid en stikstof met dit gebruik samenhangen.
15. Voor het luchtgebonden gebruik is daarbij relevant dat op de Europese referentiedatum geen beperkingen waren gesteld aan het aantal vliegbewegingen en het soort toestellen waarmee gevlogen kon worden. De enige beperking op dat punt vloeit voort uit de geluidszone die voor vliegbasis Leeuwarden gold, en die was vastgesteld in het SMT-1. Dat betekent dat aan de hand van de geluidscontour, moet worden bepaald hoeveel vliegverkeer (en met welk soort toestellen) mogelijk was binnen deze geluidscontour. Aan de hand daarvan kan de maximale stikstofdepositie op de Europese referentiedatum worden bepaald.

Effecten in de referentiesituatie

16. Het op 10 juni 1994 toegestane (luchtgebonden en grondgebonden) gebruik van vliegbasis Leeuwarden is na 10 juni 1994 beperkt door de volgende besluiten:
- a. Beschikking Wet milieubeheer d.d. 14 juni 2001. Deze beschikking heeft betrekking op het grondgebonden gebruik. Nagegaan dient te worden welke effecten in de vorm van geluid en, mogelijkkerwijs, stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden als gevolg van de Wm-vergunning zijn toegestaan;
 - b. Luchthavenbesluit Leeuwarden d.d. 3 mei 2013. Met dit besluit is een 35 Ke-contour rondom de vliegbasis gelegd, en is het aantal recreatieve vluchten beperkt tot 6.000 per jaar. Het aantal militaire vluchten kent geen beperking in aantal en is (indirect) beperkt via de 35 Ke-contour. Nagegaan dient te worden tot welke geluidhinder in Natura 2000-gebieden het opvullen van de 35 Ke-contour zou kunnen leiden, waarmee indirect mogelijk ook de maximale stikstofdepositie in deze gebieden kan worden bepaald.
17. Op basis van het gebruik dat is toegestaan met deze twee besluiten, zal moeten worden nagegaan welke effecten, in de vorm van geluid en stikstof, op Natura 2000-gebieden konden worden veroorzaakt. De analyse van de effecten in de referentiesituatie moeten vervolgens worden vergeleken met de analyse van de effecten op de Europese referentiedatum. De situatie waarin de minste effecten op Natura 2000-gebieden kunnen worden veroorzaakt, vormen de 'bestaande rechten'. Deze bestaande rechten moeten vervolgens worden vergeleken met de effecten op Natura 2000-gebieden die kunnen worden veroorzaakt in de beoogde / aangevraagde situatie. Voor de beoogde situatie zal dus ook nog inzichtelijk moeten worden gemaakt welke effecten qua geluid en stikstof op Natura 2000-gebieden kunnen optreden.