



> Retouradres Postbus 20701 2500 ES Den Haag

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Directoraat-generaal Natuur, Visserij en Landelijk Gebied
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Ministerie van Defensie

Plein 4
MPC 58 B
Postbus 20701
2500 ES Den Haag
Nederland
www.defensie.nl

Dossierhouder

Datum
16 juni 2021

Onze referentie
BS2021013712

Uw referentie

In afschrift aan

Bijlagen
Zie bijlagenlijst pag.9

*Bij beantwoording datum,
onze referentie en onderwerp
vermelden.*

Onderwerp: Aanvraag Wnb vergunning militaire Laagvliegroutes

Geachte,

Hierbij vraag ik een vergunning aan ex artikel 2.7, tweede lid, van de Wet Natuurbescherming (Wnb) voor de militaire Laagvliegroutes boven Nederland. De Minister van LNV is op grond van artikel 1.3, eerste lid, onder a, sub 4, van het Besluit Natuurbescherming bevoegd gezag om te oordelen over een vergunningaanvraag voor militaire luchthavens.

Gefaseerde aanpak

Deze aanvraag volgt op de afspraak uit 2008 tussen Defensie en LNV om voor militaire vliegactiviteiten een Wnb-vergunning aan te vragen. In beginsel zijn militaire vliegtuigen, helikopters en drones voor de uitvoering van hun taken boven heel Nederland actief. Dit impliceert dat bij alle Natura 2000-gebieden moet worden gekeken of er mogelijk significant negatieve effecten te verwachten zijn op de instandhoudingsdoelen van deze Natura 2000-gebieden ten gevolge van deze militaire vliegactiviteiten. In 2008 stelden LNV en Defensie vast dat de militaire vliegactiviteiten niet steeds afzonderlijk in de beheerplannen van de Natura 2000-gebieden worden opgenomen, maar dat in plaats hiervan voor deze activiteiten een vergunning wordt aangevraagd. Hierdoor kunnen de militaire vliegactiviteiten en de mogelijke effecten daarvan op de beschermde natuurwaarden beter in samenhang worden beoordeeld. Voor helikopter-laagvliegen is in 2012 een vergunning Natuurbeschermingswet verkregen.

Voor de vliegbasis Leeuwarden en de Vliehors Range zijn recentelijk twee afzonderlijke ontwerp Wnb-vergunningen ter inzage gelegd. De nu voorliggende aanvraag met betrekking tot de Laagvliegroutes betreft één van de overige vijf militaire vliegactiviteiten waarvoor nog een Wnb-vergunning wordt aangevraagd.

Operationele behoefte

Het ministerie van Defensie draagt bij aan vrede en veiligheid, in eigen land en daarbuiten. Daartoe beschikt het over verschillende capaciteiten, naast militaire jacht- en transportvliegtuigen, gevechts- en transporthelikopters en lesvliegtuigen, ook *Remotely Piloted Aircraft Systems* (drones). Voordat vliegers van Defensie operationeel kunnen worden ingezet, moeten zij voldoende hebben geoefend. Zijn de vliegers eenmaal voor die taken gekwalificeerd, dan moeten die vaardigheden volgens een jaarlijks oefenprogramma worden onderhouden, om gereed te zijn en blijven voor de grondwettelijke taak van de krijgsmacht.

Het doel van trainingsvluchten zoals binnen de laagvliegroutes is het waarborgen van de operationele inzetbaarheid van de militaire luchtvloot. Een deel van die oefeningen wordt in het buitenland uitgevoerd, maar het is niet mogelijk alle oefeningen naar het buitenland te verplaatsen. Een belangrijk deel daarvan wordt in Nederland uitgevoerd, ook boven of nabij Natura 2000-gebieden.

Laagvliegroutes en Natura 2000-gebieden

De door de verschillende defensieonderdelen gebruikte Laagvliegroutes worden ingezet boven en in de nabijheid van Natura 2000-gebieden. Het betreft twee Laagvliegroutes, te weten de LVR 10 en de Route VO. LVR 10 overlapt met vier Natura 2000-gebieden. Voor Engbertsdijkvenen is een nadere effectbeoordeling nodig voor de kwalificerende vogelsoorten van dit gebied. Lieftingsbroek, Vecht- & Beneden-Reggegebied en Buurserzand & Haaksbergerven en zijn niet aangewezen voor verstoringsevoelige habitatsoorten en/of vogelsoorten. Op Route VO wordt bij elke oefening het Natura 2000-gebied Brabantse Wal zowel op de heen- als op de terugweg overvlogen.

Onderzoeken naar effecten

Op 1 januari 2017 is de Wnb in werking getreden. Indien significant negatieve effecten van militaire vliegactiviteiten op het behalen van instandhoudingsdoelen (IHD's) van Natura 2000-gebieden op voorhand niet kunnen worden uitgesloten dan geldt in beginsel een vergunningplicht en vallen deze activiteiten onder de werkingssfeer van het verbod dat is opgenomen in de Wnb in artikel 2.7 lid 2.

Om voorliggende aanvraag te kunnen beoordelen sturen wij u diverse gegevens toe. Deze gegevens worden verstrekt ter bepaling van het effect op (1) de Europese referentiedata, in dit geval 10 juni 1994 voor wat betreft de Engbertsdijkvenen en 24 maart 2000 voor wat betreft de Brabantse Wal, op (2) de daarna – wellicht gewijzigde – (referentie)situatie en op (3) de beoogde, aangevraagde, situatie.

Deze gegevens leiden tot:

- 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 referentiesituatie van het luchtgebonden gebruik voor stikstof en geluid met het beoogde gebruik voor stikstof en geluid.

Hiernavolgend wordt deze informatie verstrekt, waarbij voor de Laagvliegroutes wordt aangegeven wat de vergunde situatie op de Europese referentiedatum resp. de referentiesituatie is.

Omdat uit de gegevens het beoogde, aangevraagde gebruik past binnen hetgeen in de referentiesituatie al was toegestaan, is er geen sprake van een vergunningplicht op grond van de Wnb; met deze aanvraag vragen wij uw oordeel op dat punt. Wij zijn van mening dat op basis van objectieve gegevens vaststaat dat (i) het beoogde gebruik kan worden beschouwd als de voortzetting van hetzelfde project dat reeds was toegestaan op de Europese referentiedatum en nadien is gecontinueerd en dat (ii) 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.

Mede in het licht van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak d.d. 20 januari 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:71, hierna ook aangeduid als de “Logtsebaan-uitspraak”) wordt hieronder ingegaan op dit standpunt.

In de uitspraak bevestigt de ABRVS haar eerdere jurisprudentie (ABRVS 31 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL9656) dat significant negatieve effecten op voorhand, op grond van objectieve gegevens, kunnen worden uitgesloten indien een wijziging of uitbreiding van een project niet leidt tot een toename van stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie.

Uit r.ov. 17.7 van de Logtsebaan-uitspraak volgt dat dit ook geldt op het moment waarop geen sprake meer is van de voortzetting van één en hetzelfde project na de referentiedatum. Ook bij een wijziging of uitbreiding (of verandering) van het project dat reeds bestond op de referentiedatum kan, met andere woorden, aan de hand van een vergelijking tussen de effecten van het project in de referentiesituatie en de effecten van de wijziging of uitbreiding van deze activiteit, worden vastgesteld dat er per saldo geen sprake is van een toename van effecten. Daarvoor hoeft blijkens de Logtsebaan-uitspraak niet het project in zijn geheel beoordeeld te worden, maar moet beoordeeld worden of de wijziging van het bestaande project significante gevolgen kan hebben. Is dat laatste niet het geval, dan kunnen significant negatieve effecten op voorhand worden uitgesloten en bestaat er geen vergunningplicht meer op grond van art. 2.7 lid 2 Wnb.

Het voorgaande betekent dat als, op basis van informatie over toegestane effecten op de Europese referentiedatum en vervolgens in de referentiesituatie, moet worden geconcludeerd dat in de beoogde situatie voor de Laagvliegroutes geen toename van effecten optreedt, aldus op basis van de Logtsebaan-uitspraak zou moeten worden geconcludeerd dat er geen Wnb-vergunningplicht bestaat.

Bepalen referentiesituatie

In de documenten die 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. Daarmee is de zogeheten referentiesituatie bepaald. Verwezen zij in dit verband naar bijlage 3 bij de door Bureau Waardenburg opgestelde Effectenanalyse, zoals deel uitmakend van voorliggende Wnb-aanvraag. Op basis van die analyse kan worden geconcludeerd dat de activiteiten zoals die nu binnen de Laagvliegroutes kunnen worden verricht, passen binnen de toestemming zoals deze gold op de Europese referentiedatum maar ook binnen de daarna bepaalde referentiesituatie. Dat blijkt, meer concreet, uit de volgende analyse.

Ten eerste is nagegaan welke effecten op Natura 2000-gebieden op de Europese referentiedatum resp. in de referentiesituatie op basis van een geldende toestemming mochten optreden. Hierna is aangegeven 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, aangevuld met naderhand verkregen informatie. De referentiedata liggen tussen 1994 en 2004, afhankelijk van het betreffende Natura 2000-gebied.

Daartoe wordt onderstaand de volgende informatie beschikbaar gesteld:

- a. welke activiteiten konden plaatsvinden (op basis van een verleende toestemming of een geldende wettelijke regeling) op de Europese referentiedatum?
- b. in hoeverre zijn voor deze toegestane activiteit zoals gedefinieerd onder a. na de Europese referentiedatum beperkingen in de toestemming opgetreden, en wat zijn de met deze wijzigingen corresponderende effecten?

Ten tweede is aan de hand van de hierboven genoemde verzamelde informatie een vergelijking gemaakt met de effecten op de Europese referentiedatum, in de referentiesituatie en met, ten slotte, de effecten 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 op voorhand uitgesloten.

Effecten op Europese referentiedatum

De effecten op Natura 2000-gebieden die op de Europese referentiedata konden en mochten worden veroorzaakt door laagvliegen boven Nederland, worden in de basis bepaald door de Luchtvaartwet (15 januari 1958). Dat betekent dat op grond van de luchtvaartwet overal gevlogen mocht worden en dat dit gebruik pas is beperkt door een latere aanwijzing van Laagvliegroutes.

Op grond van het Luchtverkeersreglement (besluit van 18 december 1992) kunnen bij gemeenschappelijke regeling van de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Defensie laagvlieggebieden en -routes worden aangewezen voor militaire luchtvaartuigen (artikel 45 van het Luchtverkeersreglement). Weliswaar werd in dit Luchtverkeersreglement gesteld dat Laagvliegroutes door de betrokken Ministers konden worden aangewezen, maar de daadwerkelijke aanwijzing van deze Laagvliegroutes heeft pas na 2000 plaatsgevonden. Vóór en op de Europese referentiedata was er nog geen sprake van op kaart dan wel middels coördinaten aangegeven routes voor de Natura 2000-gebieden met Europese aanwijsdatum 10 juni 1994 en 24 maart 2000. Voor Natura 2000-gebieden met een latere aanwijsdatum 7 december 2014 was dat wel het geval.

Voor deze (onbeperkte) activiteiten zou, in theorie, moeten worden vastgesteld welke effecten, in de vorm van visuele verstoring, geluid en stikstof, op Natura 2000-gebieden konden optreden op basis van deze toestemming. De toestemming (in de vorm van de bepalingen in de Luchtvaartwet) kent evenwel geen beperking in het aantal oefeningen en vliegbewegingen en/of de te gebruiken routes die hiermee samenhangen. Dat leidt dan ook tot de conclusie dat de toegestane effecten qua visuele verstoring, geluid en stikstof op de Europese referentiedatum bij gebruikmaking van de Luchtvaartwet uit 1958 onbeperkt zijn – en dat het in zoverre dus niet relevant is om exact te bepalen hoeveel visuele verstoring, geluid en stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden op de Europese referentiedatum kon worden veroorzaakt als gevolg van het luchtgebonden gebruik van de Laagvliegroutes.

Effecten in de referentiesituatie

Hierna wordt ingegaan op de vraag in hoeverre met deze besluitvorming het toegestane gebruik (en bijbehorende effecten op Natura 2000-gebieden) op de Europese referentiedatum nadien is beperkt. De ruimte die Luchtvaartwet uit 1958 ten aanzien van de Laagvliegroutes in potentie gaf, is beïnvloed door de hiernavolgende besluiten.

In 2001 zijn de Laagvliegroutes en gebieden voor het eerst beschreven in het Tweede Structuurschema Militaire Terreinen (SMT-2), het betreft de laagvliegroutes 10 en 10A voor jachtvliegtuigen en transportvliegtuigen en route VO voor opleidingsdoeleinden.

Conclusie: met de aanwijzing uit 2001 in het SMT-2 zijn de Laagvliegroutes in geografische zin bepaald, ten aanzien van de intensiteit (aantallen vluchten) van het gebruik zijn daarmee echter geen beperkingen opgelegd.

Hoe en op welke dagen en tijdstippen de Laagvliegroutes mogen worden gebruikt is vastgelegd in de Visual Flight Rulers (VFR). Op basis van de Regeling VFR-nachtvluchten en minimum vlieghoogten voor militaire vliegtuigen (geldend van 17 juni 2009 tot en met 31 juli 2014), werd bepaald wat de minimale vlieghoogtes zijn die binnen de aangewezen breedte van de Laagvliegroutes mochten worden gehanteerd. Daarbuiten dient te worden gevlogen boven de wettelijke minimumhoogte. Met betrekking tot de intensiteit van het gebruik wordt niets ingeperkt.

De twee routes 10 en 10A zijn vervolgens aangewezen in artikel 2.6.10 van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) dat eind 2010 van kracht is geworden. In het op het Barro gebaseerde Rarro (Regeling algemene regels ruimtelijke ordening) zijn wederom dezelfde regels opgenomen uit de geactualiseerde Regeling VFR. Materieel heeft dit niet geleid tot een wijziging.

Op 12 december 2014 is de Regeling VFR-nachtvluchten en minimum vlieghoogten voor militaire vliegtuigen vervangen door de Regeling minimum VFR-vlieghoogten en VFR-vluchten buiten de daglichtperiode voor militaire vliegtuigen en helikopters (thans nog geldend). Nieuw is dat in het eerste lid van artikel 2 wordt aangegeven op welke dagen er gebruik mag worden gemaakt van de laagvliegroutes door militaire straal- en jachtvliegtuigen. De voorwaarden waaronder dat gebruik mag plaatsvinden zijn opgenomen in het tweede lid. Zij zijn onveranderd overgenomen uit de bestaande regeling. Nieuw is eveneens dat in tweede lid van artikel 9 wordt aangegeven op welke dagen er gebruik mag worden gemaakt van de Laagvliegroutes door militaire helikopters. Ook deze regeling legt gebruiksdagen en -tijdstippen vast, alsmede specifieke hoogtebepalingen, maar de aantallen vluchten zijn hiermee niet beperkt.

Conclusie: met de Regeling VFR-vlieghoogten en VFR-vluchten buiten de daglichtperiode voor militaire vliegtuigen en helikopters is het gebruik van de Laagvliegroutes ingeperkt ten aanzien van de wijze van het gebruik (gebruiksdagen en -tijdstippen), niet ten aanzien van de intensiteit van het gebruik (aantallen vluchten).

Genoemde documenten zijn voor de volledigheid als bijlage toegevoegd aan het 'bijlagenpakket'.

Concluderend

Het toegestane gebruik op de Europese referentiedatum was voor stikstof en geluid niet aan beperkingen gebonden. Het toegestane gebruik is sindsdien beperkt. De referentiesituatie, zowel voor wat betreft de maximale geluidsbelasting als de maximale stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden wordt voor het luchtgebonden gebruik bij de Laagvliegroutes bepaald door de 'Regeling minimum VFR-vlieghoogten en VFR-vluchten buiten de daglichtperiode voor militaire vliegtuigen en helikopters' van 12 december 2014.

De effecten in de referentiesituatie zijn vergeleken met de effecten op Natura 2000-gebieden die kunnen worden veroorzaakt in de beoogde situatie waar deze aanvraag op ziet.

Uit de bijgevoegde documenten blijkt dat de effecten op de natuur door het beoogd gebruik minder zijn dan de effecten van het gebruik in de referentiesituatie.

In enig jaar kan door weersomstandigheden, instructies van de luchtverkeersleiding, oefenprogramma's of andere omstandigheden in de bedrijfsvoering het daadwerkelijke gebruik afwijken van de in de rapporten gehanteerde gebruiksscenario's voor het beoogd gebruik. Er treden fluctuaties op in de bedrijfsvoering, die mogelijk leiden tot enige afwijkingen van de gehanteerde realistische benadering van het beoogde gebruik. Dit kan in enig jaar enige, maar geen wezenlijke, andere geluids- en/of stikstofeffecten tot gevolg hebben. Het luchtverkeer binnen de Laagvliegroutes zal altijd plaatsvinden binnen de kaders zoals dat is toegestaan op basis van de 'Regeling minimum VFR-vlieghoogten en VFR-vluchten buiten de daglichtperiode voor militaire vliegtuigen en helikopters' (2014). Deze regeling ziet zowel toe op het luchtverkeer van Nederlandse vliegtuigen als bondgenootschappelijk medegebruik.

Toelichting onderzoeken

Voortoets Militaire vliegactiviteiten in Nederland Fase 2: overige militaire vliegactiviteiten (2018)

In de Voortoets (bijlagen 1 en 2) is voor andere effecten dan stikstof en geluid onderzocht of de Laagvliegroutes gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied:

- de kwaliteit van de natuurlijke habitats of de habitats van soorten in dat gebied kunnen verslechteren,
- een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor dat gebied is aangewezen.

In de Voortoets wordt geconcludeerd dat Laagvliegroute 10 overlapt met vier Natura 2000-gebieden, maar dat uitsluitend voor Engbertsdijkvenen een nadere effectbeoordeling nodig is voor de kwalificerende vogels van dit gebied. Ten aanzien van Laagvliegroute VO is tevens voor Brabantse Wal een nadere beoordeling nodig voor een viertal soorten broedvogels, omdat dit gebied zowel op de heen- als op de terugweg wordt overvlogen.

Ecologische Effectanalyse Militaire Vliegactiviteiten Eindrapport Deel 5
Laagvliegroutes (15 juni 2021)

Volgend op de Voortoets is een ecologische effectenanalyse uitgevoerd (bijlage 3). Hierin is onderzocht of de vliegbewegingen van Laagvliegroutes daadwerkelijk effect kunnen hebben op Natura 2000-gebieden, of dat significante effecten op deze gebieden op voorhand kunnen worden uitgesloten. In het rapport wordt geconcludeerd dat effecten van het vliegen met Laagvliegroutes op het behalen van de IHD's van de drie betrokken Natura 2000-gebieden met zekerheid zijn uitgesloten. Ook in zoverre is er dus geen sprake van een Wnb-vergunningplicht.

Stikstofdepositie Laagvliegroutes (2021)

In de Voortoets wordt nog aangegeven dat een Aerius-berekening nodig zou zijn vanwege de mogelijke toename in gebruik ten opzichte van gerealiseerd gebruik, voor de PAS-gebieden (Natura 2000-gebieden met stikstofgevoelige habitattypen). Die conclusie is gebaseerd op basis van de toen geldende PAS-regelgeving, die niet langer van kracht is. Zoals voorts hiervoor al is geconcludeerd is, ook wat betreft de mogelijke effecten van stikstofdepositie, geen sprake van een toename van effecten ten opzichte van de toegestane situatie op de Europese referentiedatum en gecorrigeerd voor de referentiesituatie.

Ten slotte

Gelet op het bovenstaande verzoek ik u mede op grond van de informatie in bijgevoegde rapporten het ministerie van Defensie voor onbepaalde tijd een vergunning ex artikel 2.7, tweede lid, van de Wet Natuurbescherming te verlenen voor het vliegen in de Laagvliegroutes.

Ik ga ervan uit dat u hiermee voldoende informatie heeft om de aanvraag in behandeling te nemen en ik zie uit naar uw reactie op dit verzoek.

DE STAATSSECRETARIS VAN DEFENSIE

Voor deze,

De programmamanager Vergunningen van de Directie Materieel, Vastgoed en Duurzaamheid,

Bijlagenlijst:

1. Voortoets Militaire vliegactiviteiten in Nederland in het kader van de Wet natuurbescherming. Hoofdrapport Fase 2 (inclusief diverse bijlagen): overige militaire vliegactiviteiten (2018);
2. Voortoets Militaire vliegactiviteiten in Nederland Fase 2: Deelrapport 4A, 4B en 4C Laagvliegroutes (2018);
3. Ecologische Effectanalyse Militaire Vliegactiviteiten 18-0247 Eindrapport Deel 5 Laagvliegroutes (15 juni 2021);
4. Luchtvaartwet (15 januari 1958);
5. Luchtverkeersreglement (18 december 1992);
6. Tweede Structuurschema Militaire Terreinen (SMT-2) (2001);
7. Regeling VFR-nachtvluchten en minimum vlieghoogten voor militaire vliegtuigen (geldend van 17 juni 2009 tot en met 31 juli 2014);
8. Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) (2010);
9. Regeling algemene regels ruimtelijke ordening (Rarro) (2011);
10. Regeling VFR-vlieghoogten en VFR-vluchten buiten de daglichtperiode voor militaire vliegtuigen en helikopters.