

MEMO

PROJECT	Maastricht Aachen Airport, algemene milieu- en vergunningadvisering
PROJECTNUMMER	SLM008488
ONDERWERP	Toelichting voorstel Wnb-vergunning met tijdelijke situatie
AAN	[REDACTED] (Min. LNVN)
AUTEUR	[REDACTED] (WSP) [REDACTED] (Antea Group)
DATUM	29 augustus 2024

1 ACHTERGROND

Op 30 maart 2021 heeft Maastricht Aachen Airport (verder MAA) een aanvraag ingediend voor een vergunning in het kader van de Wet natuurbescherming voor de Exploitatie van luchthaven Maastricht Aachen Airport. Naar aanleiding van diverse verzoeken vanuit uw Ministerie is deze aanvraag diverse malen aangevuld, laatst op 24 november 2023. Op basis van deze informatie heeft de Minister voor Natuur en Stikstof op 15 december 2023 een ontwerpbesluit gepubliceerd (kenmerk: DGNV-NV / 41335233). Deze aanvraag en het ontwerpbesluit hebben betrekking op een wijziging van de grondgebonden activiteiten (t.o.v. de referentiesituatie) en dezelfde luchtgebonden activiteiten als in de referentiesituatie; conform de Omzettingsregeling 2013.

In de loop van 2023 is MAA ook gestart met de voorbereiding van de aanvraag voor een nieuw Luchthavenbesluit. Begin 2024 is duidelijkheid ontstaan over het aan te vragen toekomstig vliegscenario ten behoeve van het nieuwe Luchthavenbesluit. MAA heeft vervolgens de Minister verzocht om nog geen definitief besluit te nemen op de aanvraag van 30 maart 2021 (laatst aangevuld op 24 november 2023). Deze aanvraag heeft immers alleen betrekking op een wijziging van de grondgebonden activiteiten (en een mineure wijziging van het taxiën van vliegtuigen) en bevat niet de beoogde wijziging van de luchtgebonden activiteiten waarvoor een Luchthavenbesluit wordt aangevraagd.

Op 5, 12, 18, 22 en 23 juli 2024 heeft MAA de aanvraag om de Wnb-vergunning aangevuld met informatie over een wijziging (ten opzichte van de referentiesituatie) van de luchtgebonden activiteiten. MAA heeft LNV gevraagd om deze gewijzigde luchtgebonden activiteiten mee te nemen in het besluit op de aanvraag – als onderdeel van het aangevraagde project (in de zin van de Wet natuurbescherming).

Voor een beschrijving van de wijziging van de luchtgebonden activiteiten wordt verwezen naar de notitie van WSP van 8 mei 2024.

Waarom het verzoek om de gewijzigde luchtgebonden activiteiten mee te nemen in het besluit op de aanvraag van 30 maart 2021?

Als de stikstofdepositie van het voorgenomen gebruik (gewijzigde grond- én luchtgebonden activiteiten) van MAA wordt afgezet tegen de stikstofdepositie van de situatie overeenkomstig ontwerpbesluit van 15 december 2023 dan wordt in de dichtstbijzijnde Natura 2000-gebieden een toename van de stikstofdepositie vastgesteld (tot 0.98 mol/ha/ja in Bunder- en Elslooërbos) en op de verder weg gelegen Natura 2000-gebieden een afname. Ik verwijs hierbij

kortheidshalve naar mijn notitie van 8 mei 2024. Indien het ontwerpbesluit van 15 december 2023 als definitief Wnb-besluit zou worden vastgesteld en MAA voor de wijziging van de luchtgebonden activiteiten een nieuwe aanvraag voor een Wnb-vergunning moet indienen, dan kunnen de gewijzigde luchtgebonden activiteiten enkel vergund worden in combinatie met extern salderen en/of het treffen van mitigerende maatregelen om significante effecten uit te sluiten. Deze wijze van vergunnen wordt niet haalbaar geacht.

Anderzijds, indien de gewijzigde luchtgebonden activiteiten samen met de gewijzigde grondgebonden activiteiten worden vergund dan worden geen significante effecten verwacht ten opzichte van de referentiesituatie. Eén en ander heeft u kunnen vaststellen op basis van de in juli ingediende documenten.

Voor de vergunbaarheid (o.b.v. Wnb) van de toekomstige luchtgebonden activiteiten is het voor MAA van cruciaal belang dat de gewijzigde luchtgebonden activiteiten samen met de gewijzigde grondgebonden activiteiten worden vergund.

2 VERZOEK

MAA heeft LNV verzocht om:

1. de gewijzigde grondgebonden activiteiten en de gewijzigde luchtgebonden activiteiten conform nieuw LHB (i.e. situatie overeenkomstig aanvulling op de aanvraag juli 2024) te vergunnen als definitieve situatie
2. de gewijzigde grondgebonden activiteiten en de (ten opzichte van referentiesituatie) ongewijzigde luchtgebonden activiteiten overeenkomstig Omzettingsregeling (situatie overeenkomstig aanvulling op de aanvraag 2023 en ontwerpbesluit 15 december 2023) als tijdelijke overgangssituatie te vergunnen totdat het nieuwe LHB in werking is getreden.

Zowel de definitieve (eind)situatie als de tijdelijke overgangssituatie zijn vergunbaar (zo mag blijken uit de reeds ingediende stukken) en beide situaties zijn voor MAA noodzakelijk vanwege de samenhang met het Luchthavenbesluit en de besluiten over de Omgevingsvergunning en het Provinciaal Inpassingsplan.

3 SAMENHANG WNB-VERGUNNING EN TOESTEMMINGSBESLUITEN

3.1 LUCHTHAVENBESLUIT

Zoals in hoofdstuk 1 reeds vermeld is MAA gestart met de voorbereiding van de aanvraag van een nieuw Luchthavenbesluit (LHB). Eind augustus/begin september wordt de mer-beoordelingsrapportage ter toetsing door I&W en voor advies van de commissie mer aan I&W aangeboden. De verwachting is dat eind 2024 de definitieve mer-beoordeling afgerond wordt en de aanvraag voor een nieuw LHB kan ingediend worden. MAA verwacht dat het ontwerp van het LHB medio 2025 en het definitief LHB eind 2025 wordt gepubliceerd. Tot het van kracht worden van het nieuw LHB blijft de Omzettingsregeling van kracht.

De nieuwe Wnb-vergunning wordt ongeveer 1 jaar eerder van kracht dan het nieuwe LHB.

Indien de tijdelijke tussensituatie (luchtgebonden activiteiten conform Omzettingsregeling) geen onderdeel is van de Wnb-vergunning, dan ontstaat tijdelijk de situatie dat MAA slechts volgens de Wnb-vergunning geëxploiteerd kan worden overeenkomstig het nieuwe nog vast te stellen LHB. Pas vanaf het moment dat het nieuwe LHB van kracht is, kan de exploitatie van MAA overeenkomstig én Wnb-vergunning én LHB geëxploiteerd worden.

Het is voor MAA van groot belang om de luchthaven op ieder moment te kunnen exploiteren overeenkomstig de van kracht zijnde Wnb-vergunning én Omzettingsregeling/LHB. Voorkomen moet worden dat sprake is van een situatie waarin het (volledig) benutten van de Omzettingsregeling onmogelijk is omdat de Wnb-vergunning niet op deze situatie ziet. Kort gezegd, MAA moet beschikken over een toereikende Wnb-vergunning om de Omzettingsregeling te kunnen benutten en moet beschikken over een toereikende Wnb-vergunning als het LHB in werking treedt. MAA heeft u gevraagd om een Wnb-vergunning die toereikend is voor deze beide scenario's.

3.2 PIP EN OMGEVINGSVERGUNNING

In december 2023 is niet alleen het ontwerp van de Wnb-vergunning gepubliceerd, maar zijn ook de ontwerpen van de Omgevingsvergunning (Ov) en het Provinciaal Inpassingsplan (PIP) (inclusief hogere waardenbesluit) gepubliceerd. De provincie Limburg heeft deze besluiten gecoördineerd voorbereid. De Wnb-vergunning wordt één op één ingepast in het PIP en is tevens de natuurtoestemming die nodig is voor verlening van de Ov. Inhoudelijke samenhang van Wnb-vergunning, Ov en PIP is daarmee van cruciaal belang. Alle ontwerpbesluiten van december 2023 (zowel Wnb-vergunning, Ov als PIP) hebben betrekking op de gewijzigde grondgebonden activiteiten en ongewijzigde (ten opzichte van referentiesituatie/Omzettingsregeling) luchtgebonden activiteiten. Bij vaststelling van het PIP zal de dan verleende Wnb-vergunning worden gekoppeld aan de planregels.

Relatie met het PIP

In de planregels van het PIP is bepaald dat het gebruik van de luchthaven, voor wat betreft de grondgebonden activiteiten, uitsluitend is toegestaan als dat gebruik in overeenstemming is met het project zoals vergund in de Wnb-vergunning. Hiermee is sprake van een zogenaamde één-op-één-inpassing van de Wnb-vergunning, zodat het PIP niet (opnieuw) passend hoeft te worden beoordeeld.

Als de tijdelijke tussensituatie geen onderdeel zou zijn van de Wnb-vergunning, ontstaat er een discrepantie tussen de toegelaten activiteiten op grond van de Wnb-vergunning en de grondgebonden activiteiten die daadwerkelijk zullen plaatsvinden op het luchthaventerrein. Op dat moment is er nog geen LHB. De Wnb-vergunning sorteert in dat geval dus al voor op het LHB, terwijl de grondgebonden activiteiten op de luchthaven tot het moment van inwerkingtreding van het LHB nog plaatsvinden op grond van de Omzettingsregeling. Grondgebonden activiteiten die niet vergund zijn in de Wnb-vergunning zijn in dat geval niet enkel strijdig met de Wnb-vergunning, maar moeten, gelet op de één-op-één koppeling, dan ook als strijdig gebruik met het PIP worden aangemerkt. Dit is een onwenselijke situatie en bovendien niet goed uit te leggen in het kader van de motivering van het PIP.

Relatie met de omgevingsvergunning

Om de grondgebonden activiteiten op MAA (inclusief de nieuwe proefdraai-activiteiten) te reguleren, is een nieuwe Omgevingsvergunning (Ov) ter inzage gelegd. De Wnb-vergunning dient als de natuurtoestemming die nodig is om te kunnen komen tot verlening van die vergunning. De Ov ziet op gebruik van de luchthaven conform Omzettingsregeling. Als de Wnb-vergunning die

situatie niet zou dekken, kan de Ov niet worden verleend. Alleen een Ov die ziet op de situatie conform nieuw Luchthavenbesluit zou dan verleend kunnen worden. Aanpassing van de Ov is nu echter niet aan de orde: de luchthaven functioneert immers de komende tijd nog op basis van de Omzettingsregeling en de Ov moet die situatie dekken. Verder uitstel van verlening van de Ov is niet gewenst, omdat het wenselijk is de huidige activiteiten van de luchthaven én de nieuwe proefdraai-activiteiten op zo kort mogelijke termijn goed te reguleren. Het is van groot belang voor MAA dat op zo kort mogelijke termijn definitieve besluiten worden genomen op Ov, PIP en Wnb-vergunning. Ook om deze redenen is het van belang dat MAA beschikt over een Wnb-vergunning die toereikend is gedurende de periode waarin de Omzettingsregeling van toepassing is.

Resumerend

Als de Wnb-vergunning uitsluitend ziet op de situatie conform Luchthavenbesluit en niet tevens op de tijdelijk overgangssituatie conform Omzettingsregeling constateren wij dat:

1. in de periode tot inwerkingtreding van het LHB de luchtgebonden activiteiten van de luchthaven strijdig zijn met hetgeen is vergund in de Wnb-vergunning;
2. in de periode tot inwerkingtreding van het LHB de grondgebonden activiteiten van de luchthaven strijdig zijn met hetgeen is vergund in de Wnb-vergunning én – gelet op de één-op-één-inpassing – strijdig zijn met het PIP; én
3. het niet mogelijk is om een omgevingsvergunning milieu te verlenen voor de huidige grondgebonden activiteiten van de luchthaven en het daarmee niet mogelijk is om de huidige activiteiten van de luchthaven én de nieuwe proefdraai-activiteiten te vergunnen.

Gelet hierop is het voor MAA noodzakelijk dat de Wnb-vergunning niet alleen ziet op de gewenste eindsituatie (Luchthavenbesluit), maar ook op de tijdelijke situatie (Omzettingsregeling). Het lijkt ons goed om hierbij te benadrukken dat een inhoudelijke onderbouwing is verschaft die laat zien dat een Wnb-vergunning verleend kan worden voor de beide beschreven situaties.

4 GEÏNSPIREERD DOOR WNB-VERGUNNING SCHIPHOL

Wij zien op grond van de Wet natuurbescherming geen belemmering om in de Wnb-vergunning zowel de eindsituatie als de tijdelijke overgangssituatie te vergunnen. De tekst van de wet noch de achtergrond daarvan staan daaraan in de weg. Het doel van de normen – bescherming van Natura 2000-gebieden – wordt bereikt. Uit onderzoek blijkt immers dat voor beide situaties geen sprake is van significante negatieve effecten op Natura 2000-gebieden. Wij wijzen daarbij ook op de Wnb-vergunning die aan Schiphol is verleend en eveneens ziet op twee elkaar opvolgende scenario's (net als bij MAA).

De Minister van Natuur en Stikstof heeft op 26 september 2023 besloten om de Wnb-vergunning project Exploitatie Luchthaven Schiphol te verlenen. In de overwegingen is het volgende te lezen:

“op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb een vergunning te verlenen voor een jaarlijks aantal van 440.000 vliegtuigbewegingen (vtb) handelsverkeer, klein luchtverkeer (general aviation) en alle met de exploitatie samenhangende grondgebonden activiteiten. Daarnaast verleen ik tijdelijk tot het moment waarop het LVB is gewijzigd vergunning voor een jaarlijks aantal van 500.000 vtb. Mocht uit het LVB een hoger aantal dan 440.000 vtb voortvloeiën dan is dat hogere aantal toegestaan, uiteraard tot een maximum van 500.000 vtb.”

Volgens onze lezing van dit besluit heeft de Wnb-vergunning voor Schiphol betrekking op een tijdelijke overgangssituatie (met 500.000 vtb) én een definitieve eindsituatie (met 440.000 of meer vtb). Dit blijkt ons inziens ook duidelijk uit de voorschriften 10 en 12 die aan de vergunning zijn verbonden:

“10. Het is vergunninghouder toegestaan om in een gebruiksjaar een maximum van 440.000 vliegtuigbewegingen handelsverkeer te accommoderen op Schiphol.

12. Daarnaast is het vergunninghouder toegestaan tijdelijk, dat wil zeggen tot het moment waarop het nieuwe LVB is in werking is getreden, in een gebruiksjaar een maximum van 500.000 vliegtuigbewegingen handelsverkeer te accommoderen op Schiphol.”

Een dergelijke constructie zou in onze optiek voor MAA ook een uitkomst bieden, in die zin dat tot inwerkingtreding LHB de situatie conform Omzettingsregeling is vergund en na inwerkingtreding LHB de situatie conform LHB. Het moment van inwerkingtreding van het LHB is dan het omslagmoment en zo kan het ook in de tekst van uw besluit opgenomen worden.

5 VERVOLGSTAPPEN

Afgesproken is dat LNV zich intern gaat beraden over het verzoek van MAA op basis van de informatie die tijdens een video-overleg van 27.08.2024 met LNV is gedeeld en op basis van de inhoud van voorliggende memo. Indien aanvulling informatie nodig is om tot een standpunt te komen, kunt u contact opnemen met [REDACTED]. MAA vertrouwt erop dat haar verzoek – naar het voorbeeld van Schiphol – wordt ingewilligd. Mocht LNV desondanks toch beslissen dit verzoek niet te honoreren dat wil MAA in de gelegenheid worden gesteld om standpunt in te nemen over welk deel van de aanvraag dan wel een besluit moet worden genomen.