



> Retouradres Postbus 20701 2500 ES Den Haag

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

Ministerie van Defensie

Postbus 20701
2500 ES Den Haag
Nederland
www.defensie.nl

Dossierhouder

Datum

18 juni 2021

Onze referentie

BS2021013992

Uw referentie

In afschrift aan

Bijlagen

Zie bijlagenlijst pag.10

Onderwerp: Aanvraag Wnb vergunning Helikopterlandingsplaatsen

Geachte x,

Hierbij vraag ik een vergunning aan ex artikel 2.7, tweede lid, van de Wet Natuurbescherming (Wnb) voor vliegactiviteiten op en nabij de militaire Helikopterlandingsplaatsen. 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 vliegactiviteiten.

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 Helikopterlandingsplaatsen 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 met helikopters. 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 met helikopters 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.

Helikopterlandingsplaatsen en Natura 2000-gebieden

De door de verschillende defensieonderdelen gebruikte Helikopterlandingsplaatsen worden ingezet boven en in de nabijheid van Natura 2000-gebieden. Potentiële effecten op Natura 2000-gebieden Waddenzee, Lauwersmeer en Duinen Vlieland met Europese aanwijzdatum 10 juni 1994 en Natura 2000-gebied Veluwe met Europese aanwijzdatum 24 maart 2000 zijn nader in ogenschouw genomen, om uit het oogpunt van zorgvuldigheid potentiële effecten op deze Natura 2000-gebieden te kunnen duiden.

Juridisch kader

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.

Ten aanzien van het gebruik van Helikopterlandingsplaatsen is de vraag van belang in hoeverre het beoogd gebruik past binnen het vergunde gebruik ten tijde van de referentiedatum van de betreffende Natura 2000-gebieden en eveneens past binnen de wettelijke regelingen die ten aanzien van de Helikopterlandingsplaatsen nadien van kracht zijn geworden.

Dit betekent het beschrijven van de situatie op de Europese referentiedatum respectievelijk de referentiesituatie, hetgeen zou moeten leiden tot een tweetal vergelijkingen; enerzijds een vergelijking voor stikstof, geluid en visuele verstoring van het gebruik op de Europese referentiedatum met het gebruik in de referentiesituatie. Anderzijds een vergelijking voor stikstof, geluid en visuele verstoring van het gebruik in de referentiesituatie met het beoogde gebruik.

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 referentiedatum, in dit geval 10 juni 1994 respectievelijk 2 april 2000, 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, geluid en visuele verstoring met de referentiesituatie voor het luchtgebonden gebruik voor stikstof, geluid en visuele verstoring;
- Vergelijking van de referentiesituatie van het luchtgebonden gebruik voor stikstof, geluid en visuele verstoring met het beoogde gebruik voor stikstof, geluid en visuele verstoring.

Hiernavolgend wordt deze informatie verstrekt, waarbij eerst het algemene beoordelingskader wordt geschetst en daarna voor de Helikopterlandingsplaatsen wordt aangegeven wat de vergunde situatie op de Europese referentiedatum resp. de referentiesituatie is.

Omdat 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 namelijk 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 dit activiteit, worden vastgesteld of 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 referentiedata en vervolgens in de referentiesituatie, moet worden geconcludeerd dat in de beoogde situatie voor de Helikopterlandingsplaatsen geen toename van effecten optreedt, 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. 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 ten aanzien van de Helikopterlandingsplaatsen 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. Informatie voor deze analyse betreft 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 zijn 10 juni 1994 respectievelijk 24 maart 2000, 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 vanuit het gebruik van de Helikopterlandingsplaatsen op de Europese referentiedata (10 juni 1994 respectievelijk 2 april 2000) konden en mochten worden veroorzaakt, volgen uit het Besluit inrichting en gebruik niet aangewezen luchtvaartterreinen (14 oktober 1988). In dit Besluit worden voorwaarden en beperkingen gesteld aan het gebruik en het inrichten van Helikopterlandingsplaatsen; afstand van de landingsplaatsen tot gebouwen en andere gevoelige functies, alsmede andere aspecten die de veiligheid betreffen. Er worden ten aanzien van militaire Helikopterlandingsplaatsen geen beperkingen gesteld aan de intensiteit van het vliegen en de frequentie van het gebruik. Tevens worden er in dit besluit ten aanzien van militaire Helikopterlandingsplaatsen geen beperkingen gesteld aan het aantal landingsplaatsen dat mag worden gebruikt. Dit Besluit gold tot 1 november 2009.

Voor de Helikopterlandingsplaatsen zal, in theorie, moeten worden vastgesteld welke effecten, in de vorm van stikstof, geluid en visuele verstoring, op Natura 2000-gebieden konden optreden op basis van voornoemd Besluit. De toestemming kent, behalve de hiervoor genoemde randvoorwaarden, evenwel geen beperking in het aantal oefeningen en vliegbewegingen die hiermee samenhangen. Dat leidt dan ook tot de conclusie dat de toegestane effecten qua stikstof, geluid en visuele verstoring op de Europese referentiedatum op grond van het 'Besluit inrichting en gebruik niet aangewezen luchtvaartterreinen uit 1988' in theorie onbeperkt zijn en dat het in zoverre dus niet relevant is om exact te bepalen hoeveel geluid, visuele verstoring en stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden op de Europese referentiedatum kon worden veroorzaakt als gevolg van het gebruik van de Helikopterlandingsplaatsen.

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 het Besluit inrichting en gebruik niet aangewezen luchtvaartterreinen gaf, is uitsluitend ten aanzien van de Helikopterlandingsplaats Vliehors nader ingekaderd door de Regeling beperking geluidhinder militaire luchtvaartuigen boven schietrange de Vliehors (28 november 2008, Stcrt. 2008 nr. 242). Deze regeling betreft primair de vluchten met jachtvliegtuigen, echter een aantal aspecten geldt ook voor Helikopters; dit betreft de maximale geluidbelasting op een aantal referentiepunten, de verplichting dit jaarlijks te laten berekenen en de eis dat het luchtverkeer zodanig geschiedt dat de grenswaarde niet wordt overschreden. In die zin legt deze regeling ten aanzien van geluid in algemene zin een beperking op, maar ten aanzien van aantallen landingen op de Helikopterlandingsplaats Vliehors wordt geen beperking opgelegd.

In de ministeriële Luchthavenregeling: Regeling houdende aanwijzing militaire luchthavens (1 november 2010, Ministeriële regeling inzake 18 HLP's op kazernes en op oefenterreinen) worden vastgelegd: de locaties die in één jaar meer dan 12 keer worden gebruikt, de aan- en afvliegroutes, het maximum aantal vluchten per jaar en in sommige gevallen beperkingen ten aanzien van het gebruik gedurende de nacht of in het weekend. Voor wat betreft de Helikopterlandingsplaats Arnhemse Heide legt de regeling wekdagen en tijden vast waarop de helikopterlandingsplaats mag worden gebruikt.

Ten aanzien van het aantal sorties wordt een maximum van 100 vliegtuigbewegingen per jaar vastgelegd alsmede de maximale duur van het 'hoveren' (Luchthavenregeling Arnhemse Heide, 1 november 2010).

Ten aanzien van Marnewaard legt de regeling wekdagen en tijden vast waarop de helikopterlandingsplaats mag worden gebruikt en wordt een maximum van 210 vliegbewegingen per jaar vastgelegd alsmede de maximale duur van het 'hoveren' (Luchthavenregeling Marnewaard, 1 november 2010).

Ten aanzien van de Vliehors legt de regeling wekdagen en tijden vast waarop de helikopterlandingsplaats mag worden gebruikt en wordt een maximum van 60 vliegtuigbewegingen per jaar vastgelegd (Luchthavenregeling Vliehors, 1 november 2010).

In de Regeling Vaststelling minimum VFR-vlieghoogte voor militaire vliegtuigen (9 juli 2014, Nr: BS 2014021387) worden nadere beperkingen gesteld ten aanzien van de minimale vlieghoogte voor militaire vliegtuigen. Voor helikopters die deelnemen aan oefeningen geldt echter een vrijstelling, zij mogen 30 m (100 voet) boven hindernissen vliegen of zoveel lager als voor het doel van de vlucht noodzakelijk is.

In de Regeling beperking geluidhinder luchtvaart (1 oktober 2014 - BWBR0003707) worden nadere beperkingen gesteld ten aanzien van vluchtdagen en -tijden, alsmede minimale vlieghoogten boven een beperkt aantal gebieden. De regeling is gericht op vermijdbare geluid, maar legt ten aanzien van het aantal vluchten en vluchtbewegingen geen verdere beperkingen op.

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

Concluderend

Het toegestane gebruik op de Europese referentiedatum was voor stikstof, geluid en visuele verstoring 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 gebruik op de Helikopterlandingsplaatsen bepaald door de Luchthavenregelingen van 1 november 2010.

Daarmee kan worden geconcludeerd dat het aangevraagde beoogd gebruik van de Helikopterlandingsplaatsen past binnen het vergunde gebruik ten tijde van de referentiedatum 10 juni 1994 en de referentiedatum 24 maart 2000, alsmede binnen de wettelijke bepalingen die nadien van kracht geworden zijn.

De effecten die in de referentiesituatie worden veroorzaakt zijn vergeleken met de effecten op Natura 2000-gebieden die kunnen worden veroorzaakt in de beoogde situatie. Uit de bijgevoegde rapporten 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. In de praktijk treden er 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 ten aanzien van de Helikopterlandingsplaatsen zal altijd plaatsvinden binnen de kaders zoals dat is toegestaan op basis van de Luchthavenregeling van 1 november 2010. Deze regeling ziet zowel toe op het luchtverkeer van Nederlandse defensiehelikopters als ook bondgenootschappelijk medegebruik.

Toelichting onderzoeken

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

In de Voortoets en deelrapport 6 (bijlage 1 en 2) is onderzocht of de militaire vliegactiviteiten 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.

De Voortoets concludeert voor N2000-gebied Waddenzee en N2000-gebied Veluwe dat een significant negatief effect in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen niet op voorhand kan worden uitgesloten en dat voor de kwalificerende soorten een nadere beoordeling nodig is.

Ecologische Effectanalyse Militaire Vliegactiviteiten Eindrapport Deel 7 Helikopterlandingsplaatsen (18 juni 2021)

Volgend op de Voortoets is een ecologische effectenanalyse uitgevoerd (bijlage3). Hierin is onderzocht of de vliegbewegingen op Helikopterlandingsplaatsen 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 op helikopterlandingsplaatsen op het behalen van de IHD's van de twee betrokken Natura 2000-gebieden met zekerheid zijn uitgesloten. Ook in zoverre is dus geen sprake van een Wnb-vergunningplicht.

Stikstofdepositie Helikopterlandingsplaatsen (17 juni 2021)

De uitgevoerde analyse over de mogelijke effecten op de stikstofdepositie ten gevolge van het gebruik van de Helikopterlandingsplaatsen is opgenomen in bijlage 4. Dit onderzoek betreft de volgende helikopterlandingsplaatsen: Arnhemse Heide, Marnewaard en Vliehors. De conclusie die volgt uit deze beschouwing is dat de stikstofdepositie op de helikopterlandingsplaatsen in de beoogde situatie niet zal toenemen t.o.v. die in de referentiesituatie.

Ten slotte

Gelet op het bovenstaande verzoek ik u, mede op grond van de informatie in bijgevoegde rapporten, om vast te stellen dat het aangevraagde gebruik voor het vliegen op de Helikopterlandingsplaatsen past binnen de bestaande rechten en dat daarvoor geen Wnb-vergunning vereist is (een positieve afwijzing).

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.

x

Bijlagenlijst:

1. Voortoets Militaire vliegactiviteiten in Nederland in het kader van de Wet natuurbescherming. Hoofdrapport Fase 2: overige militaire vliegactiviteiten (2018);
2. Voortoets Militaire vliegactiviteiten in Nederland Fase 2: Deelrapport 6 Helikopterlandingsplaatsen (2018);
3. Ecologische Effectanalyse Militaire Vliegactiviteiten 18-0247 Eindrapport Helikopterlandingsplaatsen Deel 7 (18 juni 2020);
4. Kwalitatieve beschouwing van de stikstofdepositie door militaire vliegactiviteiten op helikopterlandingsplaatsen (NLR MEMORANDUM AOEP 2021 018, 17 juni 2021);
5. Besluit inrichting en gebruik niet aangewezen luchtvaartterreinen (14 oktober 1988);
6. Regeling beperking geluidhinder militaire luchtvaartuigen boven schietrange de Vliehors (28 november 2008, Stcrt. 2008 nr. 242);
7. Luchthavenregeling: regeling houdende aanwijzing militaire luchthavens (1 november 2010, Ministeriële regeling inzake 18 HLP's op kazernes en op oefenterreinen);
8. Regeling Vaststelling minimum VFR-vlieghoogte voor militaire vliegtuigen (9 juli 2014, Nr: BS 2014021387);
9. Regeling - Luchthavenregeling Arnhemse Heide (1 november 2010) BWBR0029844;
10. Regeling - Luchthavenregeling Vliehors (1 november 2010) BWBR0029858;
11. Regeling - Luchthavenregeling Marnewaard (1 november 2010) BWBR0029840.
12. Regeling beperking geluidhinder luchtvaart (1 oktober 2014) BWBR0003707