AANGETEKEND
Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
T.a.v. de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Afdeling Vergunningen en Handhaving
Postbus 40225
8004 DE ZWOLLE

Stichting Laagvliegen Nee
p/a de heer J.T.P.M. Rooijakkers
Om de Landskroon 3
7721 VG DALFSEN
Jant.rooijakkers@gmail.com

Betreft: zienswijze ontwerpbesluit Wnb-vergunning project Lelystad Airport
Uw kenmerk: DGNVLG/20307842

Dalfsen, 24 maart 2021

Excellentie,

De naamloze vennootschap Luchthaven Lelystad heeft een vergunning aangevraagd op grond van de Wet natuurbescherming voor de exploitatie van Lelystad Airport voor onder meer jaarlijks maximaal 10.000 vliegtuigbewegingen van groot luchtverkeer. U bent voornemens om die natuurvergunning te verlenen. Het ontwerpbesluit ligt in de periode van 16 februari tot en met 29 maart 2021 voor een ieder ter inzage. Gedurende deze termijn kunnen zienswijze omtrent het ontwerpbesluit kenbaar worden gemaakt.[1]

Hierbij brengen wij namens de Stichting Laagvliegen Nee en de hierna vermelde natuurlijke en rechtspersonen (hierna gezamenlijk: **Stichting e.a.**) tijdig een zienswijze naar voren omtrent het ontwerpbesluit. De zienswijze treft u hierna aan, voorzien van een inhoudsopgave. De zienswijze worden mede naar voren gebracht door:

1. Samenwerkende Actiegroepen Tegen Laagvliegen (SATL)
2. Coöperatie Mobilisation for the environment U.A.

Op grond van de zienswijze verzoekt de Stichting e.a. u om de natuurvergunning niet te verlenen.

Hoogachtend,
Stichting Laagvliegen Nee

Voorzitter Secretaris

[1] Staatscourant, nr. 7266 van 15 februari 2021

ZIENSWIJZE ONTWERPBESLUIT TOT VERLENING VAN EEN VERGUNNING OP GROND VAN DE WET NATUURBESCHERMING AAN DE N.V. LUCHTHAVEN LELYSTAD VOOR 10.000 VLIEGTUIGBEWEGINGEN GROOT LUCHTVERKEER

1. Inleiding

De Stichting e.a. heeft het ontwerpbesluit beoordeeld en constateert dat dit de schijn heeft van 'salamitactiek' in meerdere lagen. De Stichting e.a. noemt hiervan een aantal aspecten:

- Het toepassen van externe saldering met 'niet-onherroepelijke beweerdelijke bestaande rechten' van Schiphol.
- Het 'opknippen' van het project voor de ontwikkeling van Lelystad Airport voor 45.000 vliegtuigbewegingen in twee fase: 10.000 en 35.000 vliegtuigbewegingen.
- Het weloverwogen niet ter inzage leggen van cruciale berekeningen en andere stukken zodat de Passende Beoordeling bij het ontwerpbesluit niet kan worden gecontroleerd.
- Het voorbehoud van Lelystad Airport op haar rechten voor de legalisatie van het gehele project van 45.000 vliegtuigbewegingen ten gevolge van de vernietigde PAS-melding, terwijl het voorliggende ontwerpbesluit al betrekking heeft op 10.000 van die vluchten.
- Het voorbehoud van Lelystad Airport op haar rechten voor de legalisatie van de 45.000 vliegtuigbewegingen, terwijl haar PAS-melding niet eens voldoet aan de voorwaarde om voor legalisatie in aanmerking te komen; haar PAS-melding is 'niet te goeder trouw'.

Dit alles wordt hierna afzonderlijk betwist, maar moet ook in onderlinge samenhang worden beoordeeld. In de hoofdstukken 2 t/m 4 worden de formele tekortkomingen in de procedure aangevoerd. Vervolgens worden de inhoudelijke tekortkomingen aan de orde gesteld in de hoofdstukken 5 t/m 11.

Op grond van de zienswijze verzoekt de Stichting e.a. u om de natuurvergunning niet te verlenen.

2. Onvolledige ter inzagelegging van de op het ontwerpbesluit betrekking hebbende stukken

In de openbare kennisgeving van de terinzagelegging van het ontwerpbesluit in de Staatscourant[2] wordt bericht dat het ontwerpbesluit (digitaal) bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) kan worden ingezien (citaat):

> *"U kunt het ontwerpbesluit van 16 februari tot en met 29 maart 2021 bekijken op www.rvo.nl/vergunning-lelystad-airport."*

Op de website van RVO wordt vermeld dat niet alleen het ontwerpbesluit, maar ook de daarbij behorende stukken digitaal ter inzage liggen (citaat):

> *"**Ontwerpbesluit bekijken***
>
> *In het ontwerpbesluit over Lelystad Airport leest u welke beslissing de minister wil nemen. Het besluit wordt onderbouwd met de informatie uit de bijlagen. Vanaf 16 februari tot en met 29 maart 2021 kunt u het ontwerpbesluit en de bijlagen bekijken en downloaden."*

Vervolgens liggen de volgende bijlagen ter inzage (citaat):

> *"Ontwerpbesluit vergunningsaanvraag N.V. Luchthaven Lelystad (pdf)*
>
> *Bijlage 1: Aanvraag vergunning Wet natuurbescherming Lelystad Airport 11 maart 2020 (pdf)*

[2] Staatscourant 2021, nr. 7266 van 15 februari 2021

Bijlage 2: Aanvraag vergunning Wet natuurbescherming Lelystad Airport 1 oktober 2020 (pdf)

Bijlage 3: Aanvraag vergunning Wet natuurbescherming Lelystad Airport 30 oktober 2020 (pdf)

Bijlage 4: AERIUS Calculator Berekening Schiphol 480k en Schiphol 500k Deel 1(pdf)

Bijlage 5: AERIUS Calculator Berekening Schiphol 480k en Schiphol 500k Deel 2(pdf)

Bijlage 6: AERIUS Calculator Berekening Schiphol 480k en Schiphol 500k Deel 3(pdf)

Bijlage 7: AERIUS Calculator Berekening Bplus 10k ZM noordcircuit inclusief WABO (pdf)

Bijlage 8: AERIUS Calculator Berekening Bestaand Recht en Huidig gebruik (pdf)

Bijlage 9: Resultaten Lelystad Airport op hexagoonniveau (xlxs)

Bijlage 10: Brief Antwoord aanvullende verduidelijking Lelystad Airport november 2020 (pdf)

Bijlage 11: Brief Antwoord aanvullende informatie Lelystad Airport december 2020 (pdf)

Bijlage 12: Rapport passende beoordeling Lelystad Airport 2020 (pdf)

Bijlage 13: Erratum passende beoordeling Lelystad Airport 2020 (pdf)

Bijlage 14: Berekeningen Lelystad Airport, Achtergrondrapportage bij passende beoordeling (pdf)

Bijlage 15: AERIUS Calculator berekening Bplus 10k ZM noordcircuit inclusief WABO (GML)

Bijlage 16: AERIUS Calculator berekening Schiphol 480k (GML)

Bijlage 17: AERIUS Calculator berekening Schiphol 500k (GML)

Bijlage 18: AERIUS Calculator berekening Bestaand recht (GML)

Bijlage 19: AERIUS Calculator berekening Huidig gebruik (GML)"

Op grond van artikel 3:11, lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) moet de minister van LNV niet alleen het ontwerpbesluit ter inzage leggen, maar ook alle daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor de beoordeling van het ontwerpbesluit. Bij de terinzagelegging ontbraken in ieder geval de volgende essentiële stukken zonder welke het ontwerpbesluit niet of niet volledig kan worden beoordeeld:

- Bijlage 4 bij de Passende Beoordeling (PB): AERIUS-berekening 45.000 vliegtuigbewegingen groot luchtverkeer voor LA, AERIUS-kenmerk RZ3FohztkT7S.pdf, van 28 oktober 2020. Deze berekeningen maken geen deel uit van bijlage 12 en zijn ook niet afzonderlijk als bijlage ter inzage gelegd;
- Memo Airport Lelystad: Actualisatie verkeerscijfers van 4Cast B.V. van 4 december 2020;
- Memo 'LMS invoer Ley' van Significance van 19 juli 2019. Deze bijlage maakt deel uit van de Memo van 4Cast; en
- RMI-database Annex 8E2, onderdeel 3, behorend bij bijlage 8 van de Regeling milieu-informatie luchthaven Schiphol, Inspectie Leefomgeving en Transport, 2010. Deze bijlage maakt geen deel uit van bijlage 14, maar behoort daar wel toe.

Deze documenten bevatten essentiële informatie voor het beoordelen van de milieueffecten van onder meer stikstof. Deze milieu-informatie is door de minister van LNV niet voor het publiek ter beschikking gesteld. Dit betekent dat tijdens onderhavige zienswijzefase de gemaakte keuzes en de gebruikte gegevens en aannames ter zake van stikstof voor niemand geheel toegankelijk zijn. Het is dus onmogelijk om een volledige zienswijze omtrent de beoordeling van stikstof in het kader van het

ontwerpbesluit naar voren te brengen. Dit is in strijd met artikel 3:11 Awb.

Het gevolg van deze strijdigheid is dat de inspraak in het kader van de voorbereidingsprocedure opnieuw zal moeten worden gehouden en dat het ontwerpbesluit zonder herstel van deze tekortkoming niet of niet rechtmatig kan worden verleend. Hieraan wordt voor de volledigheid toegevoegd dat de minister van LNV heeft nagelaten om de hierboven vermelde essentiële stukken alsnog gedurende de zienswijzetermijn op grond van artikel 3:14 Awb ter inzage te leggen door publicatie op de website van RVO. Het gebrek is dus hangende de zienswijzetermijn niet hersteld. Op de dag van het indienen van deze zienswijze ontbraken die stukken.

3. Besluitvorming Lelystad Airport controversieel verklaard - ontwerpbesluit in strijd met zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel

Door het aftreden van het kabinet Rutte-III op 15 januari 2021 zijn er diverse lopende procedures voor de uitbreiding van LA met 45.000 vliegtuigbewegingen (vtb) per jaar groot luchtverkeer controversieel verklaard. Het belangrijkste politieke besluit betreft het vaststellen van het ontwerpbesluit tot wijziging van het Luchthavenbesluit Lelystad (LHB Lelystad).[3] De CU heeft in haar verkiezingsprogramma opgenomen de ontwikkeling van Lelystad Airport (LA) voor groot luchtverkeer niet te steunen. In het verkiezingsprogramma van D66 staat dat zij uitsluitend onder vergaande maatregelen voor de uitbreiding van LA is, maar aan die voorwaarden kan in de praktijk niet worden voldaan. Hiermee brokkelt de politieke steun voor deze ontwikkeling nog verder af. De partijen GL, PvdD, en SP zijn al tegen deze ontwikkeling. Het is de vraag of LA ooit zal worden geopend voor groot luchtverkeer als 'Twin-Airport' van Schiphol.

Wat hier van zij, een ander onderwerp dat controversieel is verklaard en rechtstreeks verband houdt met onderhavig ontwerpbesluit, te weten de legalisatie van de PAS-meldingen, is (citaat):[4]

> *"109. Agendapunt: Reservering PAS 2014 en stikstofberekeningen MER 2014 Lelystad Airport*
>
> *Zaak: Brief regering - minister van Infrastructuur en Waterstaat, C. van Nieuwenhuizen Wijbenga - 3 december 2020*
> *Reservering PAS 2014 en stikstofberekeningen MER 2014 Lelystad Airport - 31936-821*
>
> *Besluit: Controversieel verklaren. (…)"*

De PAS-melding voor LA is *niet* te goeder trouw gedaan en die melding is gebaseerd op de reservering PAS 2014 en de stikstofberekeningen MER 2014 Lelystad Airport. De Stichting e.a. van oordeel dat die melding niet voor legalisatie in aanmerking komt, hetgeen nader wordt toegelicht in hoofdstuk 5. Gelet hierop had de terinzagelegging van het ontwerpbesluit moeten worden aangehouden tot na de installatie van het nieuwe kabinet.

Naar aanleiding van de controversieel-verklaring heeft de vaste commissie voor LNV de minister van LNV per brief van 10 februari 2021 verzocht geen onomkeerbare stappen te zetten met betrekking tot de natuurvergunning van LA. Bij Kamerbrief van 12 februari 2021 antwoordde de minister van LNV dat het juridisch gezien *niet* mogelijk is om de procedure op te schorten (citaat):[5]

[3] Besluitenlijst extra procedurevergadering vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat 25 januari 2021, agendapunt 132
[4] Besluitenlijst extra procedurevergadering vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat 25 januari 2021, agendapunt 109
[5] Kamerstukken II 2020/21, 31 936, nr. 838

"Politieke overwegingen kunnen bij deze beoordeling geen rol spelen en de wet voorziet ook niet in een rol voor het parlement bij de beoordeling van dergelijke individuele vergunningaanvragen.

*Als een aanvraag om een vergunning is ingediend, moet het bevoegd gezag daarop een besluit nemen overeenkomstig de procedures van de Algemene wet bestuursrecht met de daarbij behorende termijnen (*Onderstreping: Stichting e.a.). *Ook daarbij is geen betrokkenheid van het parlement voorzien. De aanvraag voor het onderhavige project is ingediend op 1 oktober 2020. De aanvraag is compleet en de beoordeling is afgerond, wat betekent dat ik als bevoegd gezag een besluit moet voorbereiden."*

De minister van LNV heeft hiermee niet alleen de Tweede Kamer onjuist en onvolledig voorgelicht, zij handelt - in weerwil van de controversieel-verklaring - ook nog eens onzorgvuldig en in strijd met het bepaalde in artikel 3:2 Awb door het ontwerpbesluit toch ter inzage te leggen.

Het voortzetten van onderhavige procedure tot de verlening van de vergunning is - op welke wijze dan ook - van invloed op de uitgestelde toekomstige politieke besluitvorming. Het kan en zal die besluitvorming (negatief) onder druk zetten. LA zal aan de verleende vergunning zonder meer rechten en verwachtingen ontlenen voor de openstelling van de luchthaven voor 45.000 vtb groot luchtverkeer.

Op grond van het vorenstaande had de minister van LNV aan LA kunnen berichten dat de vergunning niet binnen de voorgeschreven beslistermijn kan worden verleend, omdat de politieke besluitvorming over de uitbreiding van LA controversieel is verklaard en om die reden wordt gekoppeld aan de besluitvorming over het te wijzigen LHB (art. 4:14, lid 1 Awb). Dat is op grond van de Awb ook mogelijk. De beslistermijn is slechts, zoals de minister van LNV ook weet, een termijn van orde. En dat betekent dat zij niet zonder meer verplicht is om strikt aan die termijn te voldoen.

Dat de minister van LNV zich niet strikt aan de beslistermijn van orde behoeft te houden, blijkt ook uit het bepaalde in artikel 4:15, lid 2 Awb. Op grond van dat artikel kan de minister - al dan niet uit eigen beweging - de beslistermijn op de aanvraag om de natuurvergunning opschorten. Daarvoor beschikt zij over de volgende twee mogelijkheden (citaat):

"De termijn voor het geven van een beschikking wordt voorts opgeschort:
a. gedurende de termijn waarvoor de aanvrager schriftelijk met uitstel heeft ingestemd,
(…)
c. zolang het bestuursorgaan door overmacht niet in staat is een beschikking te geven."

Hieruit blijkt dat de minister van LNV op z'n minst in overleg met LA de procedure tot verlening van de vergunning had kunnen opschorten vanwege de controversieel-verklaring van de uitbreiding van LA. De minister van LNV is hiertoe ook nog eens uitdrukkelijk opgeroepen in de motie van de senatoren Koffeman, Kluit, Janssen, en Nicolaï.[6]

Voorts lijkt het de Stichting e.a. ook verdedigbaar dat de minister van LNV zich ook op 'overmacht' kon beroepen. Het is een gegeven dat de controversieel-verklaring van de politieke besluitvorming over de ontwikkeling van Lelystad Airport voor groot luchtverkeer buiten de risicosfeer van de minister van LNV ligt en dat die verklaring een abnormale en onvoorziene omstandigheid betreft. De

[6] Kamerstukken II 2020/21, 35 600, U

minister van LNV had niet kunnen voorzien of voorkomen dat de 'Toeslagen affaire bij de Belastingdienst' zou leiden tot het aftreden van het kabinet Rutte-III.

Kortom, het was voor de minister van LNV mogelijk om de aanvang van de procedure tot verlening van de vergunning aan LA op te schorten tot na de installatie van het nieuwe kabinet. Door die procedure niettemin aan te vangen met de terinzagelegging van het ontwerpbesluit heeft de minister van LNV onvoldoende zorgvuldig gehandeld. Het ontwerpbesluit is in strijd met het bepaalde in artikel 3:2 Awb voorbereid en kan daarom niet worden verleend.

Hieraan wordt toegevoegd dat in geval LA de besluitvorming op haar aanvraag door middel van een ingebrekestelling onverhoopt tracht af te dwingen, het, gelet op de huidige feiten en omstandigheden ten aanzien van de ontwikkeling van LA tot 'Twin-Airport' voor Schiphol, op de weg ligt van de minister van LNV om die aanvraag af te wijzen. Temeer, omdat de significante gevolgen voor de Natura 2000-gebieden van de 10.000 vtb niet kunnen worden gemitigeerd door externe saldering met bestaande rechten van Schiphol, hetgeen wordt toegelicht in hoofdstuk 6. Gelet hierop, had een ontwerpbesluit tot afwijzing van de aanvraag om een natuurvergunning meer voor de hand gelegen dan onderhavig ontwerpbesluit tot verlening van die vergunning. Ook in zoverre is het ontwerpbesluit in strijd met artikel 3:2 Awb.

Gelet hierop, stelt de Stichting e.a. zich ook op het standpunt dat het ontwerpbesluit alleen in zoverre al in strijd met het bepaalde in artikel 3:46 Awb ondeugdelijk is gemotiveerd. In het ontwerpbesluit ontbreekt elke toelichting op het nut en de noodzaak van onderhavige vergunning. Volledig onvermeld blijft de samenhang tussen onderhavig ontwerpbesluit en de lopende procedures tot het wijzigen van het LHB Lelystad en het opstellen van het 'Besluit verkeersverdeling tussen de luchthavens Schiphol en Lelystad'. Evenmin wordt vermeld dat de 'Regeling luchtverkeersdienstverlening' nog moet worden aangepast, opdat de daarin vastgestelde 'laagvliegroutes' nimmer operationeel worden.

> Terzijde wordt voor de volledigheid opgemerkt dat het ontwerpbesluit op nog (veel) meer onderdelen onzorgvuldig is voorbereid en ondeugdelijk is gemotiveerd. Een aantal van deze tekortkomingen zullen hierna bij het te bespreken onderwerp ook nog eens worden benoemd.

Nu deze besluiten onlosmakelijk met elkaar samenhangen en noodzakelijk zijn voor de openstelling van LA voor groot luchtverkeer, is het opnemen van een 'voorbehoud' in onderhavig ontwerpbesluit dat aan de verlening van de natuurvergunning geen rechten kunnen worden ontleend voor de openstelling van LA voor groot luchtverkeer op z'n minst een vereiste in het kader van de motiveringsplicht.[7] De natuurvergunning is immers slechts een ondergeschikt 'uitvoeringsbesluit' van het te wijzigen LHB Lelystad. Indien dit laatstgenoemde besluit niet wordt vastgesteld, is onderhavig besluit zinledig.

4. Ontbreken rechtstreeks belang LA bij natuurvergunning voor 10.000 vtb groot luchtverkeer; aanvraag had buiten behandeling moeten worden gelaten

Het ontwerpbesluit is gebaseerd op de bij ministeriele regeling vastgestelde aansluitroutes, waarvan de B+ een onderdeel is (citaat):

[7] AbRS 29 mei 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1694), r.o. 11.2

"De luchtverkeersroutes en -procedures voor handelsverkeer liggen vast. De voor Lelystad Airport van toepassing zijnde routeset B+ en de aansluitroutes zijn in de Regeling luchtverkeersdienstverlening vastgesteld en gepubliceerd in de Luchtvaartgids."

Zie ook figuur 2-5 in de PB.

Op basis van onder meer mededelingen van de minister van IenW vraagt de Stichting e.a. zich af of deze aansluitroutes, ook wel bekend als de 'laagvliegroutes', daadwerkelijk zullen worden gevlogen. Zij licht dit toe.

Bij een 'naamloze' ministeriële regeling van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 1 november 2019 is onder andere de 'Regeling luchtverkeersdienstverlening' (hierna: **Regeling**) gewijzigd in verband met de luchtzijdige bereikbaarheid van de luchthaven Lelystad. De gewijzigde Regeling is in werking getreden op 7 november 2019. Vanwege een capaciteitstekort in het luchtruim is het aantal verkeersbewegingen ten behoeve van LA beperkt tot 10.000 vtb groot luchtverkeer per jaar. Het betreft een tijdelijke Regeling die hooguit geldt tot eind 2021. Eind 2021 is het luchtruim herzien en behoren de 'de laagvliegroutes', tot het verleden. Dit blijkt onder andere uit de Toelichting bij de gewijzigde Regeling (citaat):[8]

"Gebruiksbeperking van 10.000 vliegtuigbewegingen

(…)

Om de luchtverkeersroutes en -procedures te kunnen vaststellen hebben de Minister van IenW en de Staatssecretaris van Defensie Luchtverkeersleiding Nederland (hierna: LVNL) en de Commando luchtstrijdkrachten (hierna: CLSK) verzocht een ontwerp te maken voor de tijdelijke aansluitroutes, die de lokale vertrek- en naderingsroutes van de luchthaven Lelystad verbinden met het hoger gelegen bestaande routenetwerk (aansluitroutes). Deze lokale vertrek- en naderingsroutes (B+) zijn overeengekomen aan de zgn. Alderstafel en beschreven in de nota van toelichting van het Luchthavenbesluit Lelystad. (…) De aansluitroutes mogen geen interferentie met de Schipholluchtverkeersstromen veroorzaken en de militaire missie-effectiviteit moet in stand blijven. Daarnaast moet boven Natura 2000-gebieden op ten minste 3000 voet (circa 900 meter) gevlogen worden en ten minste 6000 voet (circa 1800 meter) boven het "oude land". Tijdens het ontwerpproces van de luchtverkeersroutes en -procedures zijn er door LVNL en CLSK verschillende studies uitgevoerd om uiteindelijk tot een volledig ontwerp te komen. Een onderdeel van deze studies is het maken van een prognose van de maximale capaciteit per jaar in het luchtruim voor Lelystad luchtverkeer, binnen de genoemde uitgangspunten. LVNL en CLSK concluderen dat het aantal vliegtuigbewegingen in het luchtruim ten behoeve van de luchthaven Lelystad vanwege de capaciteit in het huidige luchtruim beperkt is tot 10.000 vliegtuigbewegingen handelsverkeer per jaar. Deze 10.000 vliegtuigbewegingen handelsverkeer per jaar kunnen in het luchtruim worden ingepast bovenop de huidige bestaande vliegtuigbewegingen door luchtverkeer dat reeds van de luchthaven Lelystad gebruik maakte. Reden voor de beperking zijn de aanwezigheid van de Schipholluchtverkeersstromen en de ligging van de militaire luchtverkeersroutes en -gebieden.

Voorwaarde voor de mogelijkheid van doorgroeien naar het maximum van 45.000 vliegtuigbewegingen handelsverkeer per jaar die op grond van het luchthavenbesluit Lelystad kunnen worden gefaciliteerd op de luchthaven Lelystad, is het doorvoeren van de in de Startbeslissing van de luchtruimherziening gepresenteerde verbeteringen (eerste spoor) en verruiming van de Nederlandse luchtruimcapaciteit (tweede spoor)[3]. <u>De realisatie van het</u>

[8] Staatscourant 2019, 58808, van 4 november 2019, p. 10 e.v.

wegnemen van de belemmeringen in de luchtruimcapaciteit met als doel dat zoveel mogelijk ongehinderd door vliegtuigen kan worden geklommen, is uiterlijk in de winter van 2021 - 2022 voorzien (Onderstreping: Stichting e.a.)*. (…)"*

Het feit dat de 'laagvliegroutes' nimmer operationeel worden, blijkt ook uit de 'toezegging' van de minister van IenW. In de Kamerbrief van 31 maart 2020 bericht de minister van IenW dat de opening van LA voor groot luchtverkeer wordt uitgesteld. Het is de *vierde* keer dat de opening wordt uitgesteld. De officiële oorzaak is dit keer de corona-crisis. De opening wordt in ieder geval uitgesteld tot november 2021. De minister van IenW benadrukt hierbij het voordeel van uitstel; de 'vermaledijde' laagvliegroutes worden nimmer operationeel (citaat):[9]

"Het is duidelijk dat de luchtvaart een van de sectoren is die direct grote gevolgen van de coronacrisis ondervindt. Wereldwijd zijn maatregelen getroffen die ertoe hebben geleid dat het aantal vliegtuigbewegingen vergaand is gereduceerd. (…) Lelystad Airport dient als overloopluchthaven van Schiphol. Maar gezien het voorgaande zal van overloop vanaf Schiphol dit jaar geen sprake zijn. Bij de luchtvaartmaatschappijen op Schiphol gaat in de eerste plaats alle aandacht uit naar de vraag hoe zij zich het beste kunnen voorbereiden op herstel van de operatie wanneer de situatie dat weer toelaat. Pas nadat de operatie genormaliseerd is, kan verder uitvoering worden gegeven aan het selectiviteitsbeleid zoals in het Regeerakkoord is afgesproken. Daarom heb ik besloten om de openstelling van Lelystad Airport met een jaar uit te stellen tot november 2021. Dit heeft als voordeel dat bij opening van de luchthaven de tijdelijke laagvliegroutes niet nodig zijn en het biedt tevens duidelijkheid aan alle betrokken partijen (Onderstreping: Stichting e.a.)*."*

Uit de Kamerbrief van 18 december 2020 over de voortgang in de luchtruimherziening blijkt die herziening sneller te verlopen dan voorzien in de Toelichting op de hierboven genoemde wijziging van de Regeling, waarbij de tijdelijke 'laagvliegroutes' zijn vastgesteld. De minister van IenW doet in deze Kamerbrief haar 'toezegging' gestand dat de 'laagvliegroutes' nimmer operationeel worden (citaat):[10]

*"**Spoor 1: Wegnemen belemmeringen ongehinderd doorklimmen vliegverkeer Lelystad Airport (2021)***
Spoor 1 vindt plaats binnen de huidige luchtruimstructuur en heeft als doelstelling het zoveel mogelijk wegnemen van belemmeringen op het ongehinderd doorklimmen op de aansluitroutes van Lelystad Airport. Wij hebben uw Kamer eerder gemeld dat realisatie hiervan is voorzien voor november 2021 (Onderstreping: MB)*. De werkzaamheden hieraan verlopen volgens schema."*

Op basis van hetgeen de minister van IenW stelt en hetgeen hierover is opgenomen in de Toelichting bij de ministeriele regeling is het onwaarschijnlijk dat de natuurvergunning voor 10.000 vtb op basis van de 'laagvliegroutes' gaat worden gebruikt. In dat geval heeft LA geen rechtstreeks belang bij die vergunning. Daarom had de minister van LNV volgens de Stichting e.a. de aanvraag buiten behandeling moeten laten. Zij wist immers al ruim vóór de wijziging van de vergunningsaanvraag op 1 oktober 2020 dat de 'laagvliegroutes' nimmer operationeel zouden worden.

De hoofdregel in de rechtspraak van de Afdeling is dat een aanvrager om een vergunning op het terrein van het omgevingsrecht (bijvoorbeeld bouwen) *in beginsel* wordt verondersteld belanghebbende te zijn bij een beslissing op zijn aanvraag. Op deze hoofdregel wordt in de rechtspraak een uitzondering gemaakt voor de situatie dat aannemelijk is dat het bouwplan *niet* kan

[9] Kamerstukken II 2019/20, 31 936, nr. 732
[10] Kamerstukken II 2020/21, 31 936, nr. 833

worden verwezenlijkt. In dat geval is de aanvrager om die vergunning geen 'belanghebbende' en daarom is zijn vergunningsaanvraag *geen* aanvraag om een besluit te nemen in de zin van artikel 1:3, lid 3 Awb. Dit heeft tot gevolg dat de vergunningsaanvraag buiten behandeling moet worden gelaten.

Benadrukt wordt dat deze rechtspraak in 2017 is gewijzigd.[11] Hiervoor hanteerde de Afdeling het criterium dat aannemelijk moest zijn dat het bouwplan 'nimmer' kon worden verwezenlijkt. Alleen onder die omstandigheid werd de vergunningsaanvraag buiten behandeling gelaten. Het veranderen van het criterium 'nimmer' in 'niet' brengt met zich dat een aanvraag om een vergunning thans eerder dan voorheen niet in behandeling kan en moet worden genomen.

Uit het vorenstaande blijkt dat onderhavig project voor 10.000 vtb 'niet' kan worden gerealiseerd. LA heeft dus geen rechtstreeks belang bij deze natuurvergunning. Daarom kan LA niet worden gekwalificeerd als een 'belanghebbende' bij de gewijzigde aanvraag om de natuurvergunning. Dit betekent dat er geen sprake is van een aanvraag om een besluit te nemen op grond van artikel 1:3, lid 3 Awb.

Op grond van het vorenstaande is de Stichting e.a. van mening dat de minister van LNV de gewijzigde vergunningsaanvraag op onjuiste gronden in behandeling heeft genomen. Zij had die aanvraag buiten behandeling moeten laten. Nu dat niet is gedaan, dient dat alsnog te gebeuren.

5. Collectieve legalisatie-regeling PAS-meldingen 'te goeder trouw'

5.1 Inleiding

In het ontwerpbesluit stelt de minister van LNV voorop dat het ontwerpbesluit losstaat van de door haar aangekondigde collectieve legalisatie-regeling van 3.637 PAS-meldingen die 'te goeder trouw' zijn gedaan. Dit leidt de Stichting e.a. af uit de 'Voorgeschiedenis' in het ontwerpbesluit (citaat):

> *"De gedane melding is betrokken bij de lopende legalisatie van de PASmeldingen. Omdat de daarvoor uit te voeren nationale bronmaatregelen nog niet volledig zijn gerealiseerd vraagt u nu, behalve voor general aviation, een vergunning voor 10.000 vtb handelsverkeer en de in die situatie met de exploitatie van Lelystad Airport samenhangende grondgebonden activiteiten aan."*

Niettemin is de Stichting e.a. van mening dat het gevolg van de verlening van onderhavige natuurvergunning van invloed is op de collectieve legalisatie. Zij baseert dit in de eerste plaats op het feit dat LA zich in de PB uitdrukkelijk beroept op het behoud van haar rechten voor de legalisatie van de in totaal voorziene en bij recht toegestane 45.000 vtb op basis van de collectieve legalisatie-regeling (citaat):[12]

> *"(…) Voor de overige 35.000 vliegtuigbewegingen worden ook de effecten, net zo volledig als voor de 10.000 vliegtuigbewegingen in deze passende beoordeling, in beeld gebracht. Ter bescherming van haar rechten handhaaft* (lees: LA; Stichting e.a.) *haar aanspraak op de collectieve legalisatie voor wat betreft de volledige Activiteit* (Onderstreping: Stichting e.a.)*."*

LA herhaalt en benadrukt dit nog eens in de conclusie van de PB (citaat):[13]

> *"De totale Activiteit met 45.000 vliegtuigbewegingen waarvoor de PAS-melding is gedaan zal gelegaliseerd worden met nationale bronmaatregelen gericht op reductie van stikstof. Deze maatregelen worden komende tijd uitgewerkt en daardoor op dit moment nog niet*

[11] AbRS 26 juli 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:2002)
[12] Rapport Lelystad Airport Passende Beoordeling van Royal HaskoningDHV van 13 januari 2021, p. 34
[13] Rapport Lelystad Airport Passende Beoordeling van Royal HaskoningDHV van 13 januari 2021, p. 48

beschikbaar voor de vergunningaanvraag (Onderstreping: Stichting e.a.)*. Daarom kiest LA ervoor de vergunningaanvraag voor de luchtgebonden activiteiten vooralsnog te beperken tot (i) 10.000 vtb voor commercial aviation en (ii) general aviation voor het huidige gebruik."*

In de tweede plaats baseert de Stichting e.a. dit op het feit dat in de PB bij het ontwerpbesluit niet alleen de 10.000 vtb worden beoordeeld, maar ook reeds de op grond van het Luchthavenbesluit Lelystad voorziene en toegestane 45.000 vtb. Dit blijkt onder meer uit paragraaf 1.1 van het ontwerpbesluit (citaat):

"De bij dit ontwerpbesluit gevoegde geactualiseerde PB is mede opgesteld ten behoeve van de besluitvormingsprocedure van het in procedure zijnde Luchthavenbesluit Lelystad Airport waarbij 45.000 vtb handelsverkeer worden beoordeeld. In de PB worden de mogelijke effecten op Natura 2000-gebieden beschreven van zowel het uitvoeren van zowel 10.000 als 45.000 vtb handelsverkeer. Deze volledige beoordeling is voor de besluitvorming van het gewijzigde Luchthavenbesluit op grond van de Wet luchtvaart van belang."

Op basis hiervan vermoedt de Stichting e.a., dat LA om (nog) een andere reden, dan dat de collectieve legalisatie-regeling te lang duurt, de aanvraag om de natuurvergunning heeft beperkt tot 10.000 vtb. Voor de Stichting e.a. staat namelijk vast dat onderhavige natuurvergunning niet op grond van externe saldering met bestaande rechten van Schiphol kan worden verleend. Het gevolg hiervan is dat de natuurvergunning niet kan worden verleend, omdat uit de PB niet de zekerheid kan worden verkregen dat de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden niet zullen worden aangetast. Dit wordt nader in hoofdstuk 6 toegelicht.

In het geval de natuurvergunning desondanks toch wordt verleend, zal die in rechte geen stand kunnen houden. Vermoedelijk realiseert LA zich dit ook en beroept zij zich daarom uitdrukkelijk op het behoud van haar rechten op grond van de collectieve legalisatie-regeling voor de 45.000 vtb in plaats van de na vergunningverlening resterende 35.000 vtb. LA zal zich dan in ieder geval kunnen en willen beroepen op de door de minister van LNV reeds verleende medewerking aan de natuurvergunning voor 10.000 vtb.

Juist om deze laatste reden hecht de Stichting e.a. eraan om reeds in deze zienswijze op te werpen dat de PAS-melding van LA van 3 mei 2019 niet voor legalisatie op grond van de collectieve legalisatie-regeling in aanmerking komt. Die melding voldoet niet aan de voorwaarde ('te goeder trouw') waaronder de minister van LNV de PAS-meldingen legaliseert.

5.2 PAS-melding LA niet 'te goeder trouw'

Het gevolg van de PAS-uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019[14] is dat de projecten waarvoor een melding is gedaan (in totaal 3.637) onrechtmatig zijn vanwege strijdigheid met de Habitatrichtlijn. Die projecten, die in de meeste gevallen al zullen zijn gerealiseerd, moeten alsnog worden vergund.

Naar aanleiding van de PAS-uitspraak heeft de minister van LNV in haar Kamerbrief van 27 juni 2019 daarom toegezegd dat zij ernaar streeft om meldingen die 'te goeder trouw' zijn gedaan vanwege de rechtszekerheid te zullen legaliseren (citaat):[15]

"Al deze vergunningvrije activiteiten zijn destijds uitgevoerd conform de toen geldende wet- en regelgeving. Daarmee hebben initiatiefnemers die een melding hebben gedaan of een meldingsvrije activiteit ontplooiden te goeder trouw gehandeld (Onderstreping: Stichting e.a.). *Om deze reden zal er geen sprake zijn van actieve handhaving: na vaststelling van de beleidslijn*

[14] Zie o.a. AbRS 29 mei 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1603)
[15] Kamerstukken II 2018/19, 32 670, 163

voor toekomstige vergunningverlening zal voor deze activiteiten gestreefd worden naar legalisatie."

Voor de uitvoering van deze toezegging heeft de minister van LNV voorzien in een collectieve legalisatie-regeling en die betrokken bij het 'Wetsvoorstel stikstofreductie en natuurverbetering'. In dat kader herhaalt zij haar toezegging (legalisatie 'te goeder trouw' ingediende PAS-meldingen) diverse malen.[16] De legalisatie wordt voorzien in het recent vastgestelde, nieuwe artikel 1.13a, lid 1 Wet natuurbescherming (Wnb). Dit artikellid luidt - voor zover hier van belang (citaat):

"1. Onze Minister draagt in het belang van de rechtszekerheid tezamen met gedeputeerde staten van de provincies zorg voor het legaliseren van de projecten met een geringe stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden die voldeden aan de voorwaarden van artikel 2.12 van het Besluit natuurbescherming, zoals dat luidde op 28 mei 2019 (Onderstreping: Stichting e.a.)*."*

In de Toelichting op dit nieuwe artikel 1.13a Wnb wordt opnieuw herhaald en benadrukt dat uitsluitend de meldingen die *te goeder trouw* zijn gedaan voor legalisatie op grond van de collectieve regeling in aanmerking komen (citaat):[17]

" (…)

Bij de legalisering gaat het om alle activiteiten die destijds vielen onder de in artikel 2.12 van het Besluit natuurbescherming geregelde vrijstelling van de vergunningplicht voor projecten die ten hoogste een depositie van 1 mol/ha/jaar op voor stikstofgevoelige typen habitats of habitats van soorten veroorzaakten. Het betreft 3.637 activiteiten waarvoor meldingen zijn ingediend, en daarnaast activiteiten waarvoor geen meldingsplicht gold, (…). In alle gevallen betreft het situaties waarin initiatiefnemers te goeder trouw hebben gehandeld en investeringen hebben gedaan conform de toen geldende wet- en regelgeving (Onderstreping: Stichting e.a.)*. Uit de uitspraak over het PAS van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 mei 20191 volgt dat deze activiteiten alsnog vergunningplichtig zijn. Hierdoor zijn degenen die destijds te goeder trouw gebruik hebben gemaakt van de vrijstelling in grote onzekerheid komen te verkeren. Zij ondervinden niet alleen de voortdurende dreiging van mogelijke handhavingsverzoeken, maar ondervinden soms ook problemen bij banken voor de financiering van bedrijfsaanpassingen, ook bedrijfsaanpassingen die noodzakelijk zijn voor een verdere verduurzaming van de bedrijfsvoering. Dit is ongewenst."*

Vaststaat dat PAS-meldingen die 'niet' te goeder trouw zijn gedaan, niet in aanmerking komen voor legalisatie op grond van artikel 1.13a Wnb. Dit lot treft de PAS-melding van LA van 3 mei 2019. LA heeft deze melding *niet* te goeder trouw gedaan. Onder druk van SATL hebben inmiddels zowel de minister van IenW als de Commissie voor de milieueffectrapportage dit óók erkend; er is ten onrechte een melding voor de ontwikkeling van LA voor 45.000 vtb gedaan.[18] Ook onder de PAS was het project voor 45.000 vtb reeds vergunningplichtig.

Om in rechte vastgesteld te krijgen dat de PAS-melding voor LA onrechtmatig is gedaan, kon de Stichting e.a. alleen maar aangifte doen. Een PAS-melding was niet vatbaar voor beroep. Het invoeren van onjuiste gegevens bij een PAS-melding was wel gesanctioneerd als economisch delict[19]. Daarom heeft de Stichting e.a. aangifte gedaan. Zie voor de inhoud van de aangifte de

[16] Zie o.a. Kamerstukken II 2019/20, 35 334, nr. 1, p. 6
[17] Kamerstukken II 2020/21, 35 600, nr. 19, p. 3 e.v.
[18] Kamerstukken II 2019/20, 31 936, nr. 732 en het bij deze Kamerstukken gesloten adviesrapport 'Evaluatie stikstofberekeningen Lelystad Airport' van 31 maart 2020
[19] Staatscourant 2016, nr. 55791, p. 100

geanonimiseerde versie op de website van SATL.[20] De aangifte wordt hier als ingelast en herhaald beschouwd voor de onderbouwing van het standpunt dat de PAS-melding van 3 mei 2019 *niet* te goeder trouw is gedaan.

Opmerking verdient hierbij dat inmiddels ook uit de PB onomstotelijk blijkt dat de PAS-melding niet te goeder trouw is gedaan. In de PB wordt vermeld dat de maximale stikstofdepositie op een hexagoon van het Natura 2000-gebied Naardermeer bij 45.000 vtb 4,1 mol/ha/jaar is en die stikstofdepositie ligt ruim boven de vervallen vergunningvrije grenswaarde van 1 mol/ha/jr voor een melding.[21]

Gelet op het nieuwe artikel 1.13a Nbw komt de PAS-melding van LA volgens de Stichting e.a. óók overigens niet in aan aanmerking voor legalisatie. Gelet op de hierboven vermelde 4,1 mol/ha/jr is geen sprake van een 'een geringe stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden' en kan 45.000 vtb voor LA niet op basis van het nieuwe artikel 1.13a Nbw worden toegestaan.

5.3 Conclusie

Op grond van het vorenstaande, alsmede gelet op het feit dat de PB blijkens het ontwerpbesluit onderdeel is van het ontwerpbesluit, stelt de Stichting e.a. zich op het standpunt dat het ontwerpbesluit ter zake van het voorbehoud van recht van LA op de collectieve legalisatie ontoereikend is gemotiveerd. Aan de motivering van het besluit op de aanvraag dient uitdrukkelijk te worden toegevoegd dat LA niet voor vergunningverlening op grond van de collectieve legalisatie-regeling in aanmerking komt en dat zij zich in zoverre ook geen aanspraak op de toepassing van die regeling kan voorbehouden.

6. Externe saldering

De Stichting e.a. stelt zich op het standpunt dat het niet mogelijk is om de significante gevolgen van 10.000 vtb te mitigeren met *niet onherroepelijke bestaande rechten* van Schiphol. De niet vaststaande rechten van Schiphol zijn voor het eerst beschreven in het "Ontwerpbesluit vergunning Wet natuurbescherming project Exploitatie Luchthaven Schiphol" voor de Royal Schiphol Group. Laatstgenoemd ontwerpbesluit ligt tegelijkertijd met onderhavig ontwerpbesluit ter inzage. De Stichting e.a. is van oordeel dat de niet vaststaande rechten voor Schiphol niet zorgvuldig in kaart zijn gebracht en dat mitigeren met die rechten voor het project LA niet mogelijk is.

De minister van LNV stelt zich op het standpunt dat de significante gevolgen voor meerdere Natura 2000-gebieden veroorzaakt door 10.000 vtb worden voorkomen door externe saldering met de niet vaststaande rechten van Schiphol. Zij onderbouwt haar standpunt in paragraaf 2.4 van het ontwerpbesluit - voor zover hier van belang - als volgt (citaat):

> *"De uitkomsten van de berekeningen zijn vastgelegd in de in bijlage 3 genoemde bestanden. Hieruit blijkt dat door de berekende depositie significante gevolgen voor meerdere instandhoudingsdoelen in de genoemde Natura 2000-gebieden optreden. Om deze gevolgen te voorkomen vindt mitigatie plaats.*
>
> *Daaraan wordt invulling gegeven door extern te salderen met een inperking van de maximaal toegestane ruimte in de referentiesituatie van Schiphol met bruto 95,94 ton/NOx/jaar. Van*

[20] https://satl-lelystad.nl/wp-content/uploads/2020/06/Definitieve-aangifte-geanonimiseerd.pdf

[21] Berekeningen Lelystad Airport, Achtergrondrapport bij de passende beoordeling, van Adecs Airinfra Consultants van 13 januari 2021, paragraaf 3.2.3, p. 40 - bijlage 14 op website van RVO bij het ontwerpbesluit

deze hoeveelheid wordt, in overeenstemming met de Beleidsregel over extern salderen[22], 30% afgeroomd ten behoeve van de natuur, zijnde 28,78 ton/NOx/jaar. Dan resteert 67,16 ton/NOx/jaar stikstofruimte ter mitigatie van de effecten van 10.000 vtb handelsverkeer het aangevraagde general aviation en de met de situatie met 10.000 vtb handelsverkeer samenhangende grondgebonden activiteiten, zoals inzichtelijk gemaakt in paragraaf 3.2.2. en figuur 22 van het Adecs-rapport.

Conclusie
Ik stem in met de in de overgelegde PB opgenomen mitigatie in de vorm van extern salderen met de rechten van Schiphol. Via deze vergunning en de inperking van de rechten in de vergunning van Schiphol, is directe samenhang geborgd. De stikstofdepositie veroorzaakt in de situatie van de exploitatie van Lelystad Airport met 10.000 vtb handelsverkeer, wordt volledig gesaldeerd met de afname van toegestane depositie door inperking van de rechten van Schiphol op dezelfde locaties van stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten. Een verder onderzoek naar cumulatieve gevolgen is daarom niet nodig.

De Stichting betwist de juistheid van deze mitigerende maatregel. Hierbij stelt zij voorop dat vaststaat dat 10.000 vtb significante gevolgen hebben voor meerdere Natura 2000-gebieden. Onder die omstandigheid geldt in de ogen van de Stichting e.a. dat dit project uitsluitend kan worden vergund als uit een passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden niet aantast. In die passende beoordeling mogen de verwachte voordelen van mitigerende maatregelen, waaronder externe saldering, weliswaar worden betrokken, maar daarbij geldt de eis dat die voordelen ten tijde van de passende beoordeling vaststaan. Hiervan is in onderhavig ontwerpbesluit geen sprake nu die rechten niet onherroepelijk vaststaan en onzorgvuldig in kaart zijn gebracht.

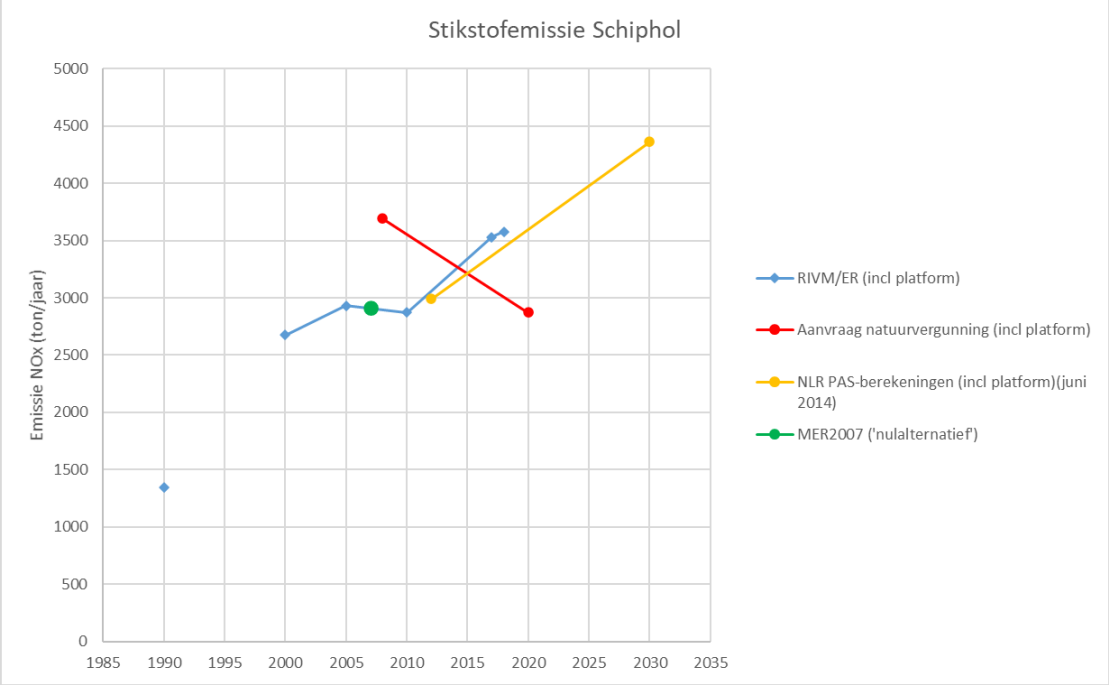
Daarom heeft de Stichting e.a. - door tussenkomst van de Mobilisation for the environment (MOB) - óók zienswijze omtrent het ontwerpbesluit voor Schiphol naar voren gebracht. Uit die zienswijze blijkt *onomstotelijk* dat Schiphol geen overschot aan stikstofrechten heeft waarmee de significante gevolgen van 10.000 vtb kunnen worden gemitigeerd. De Stichting e.a. verwijst voor de onderbouwing van deze grief naar de zienswijze omtrent het ontwerpbesluit voor Schiphol en verklaart de inhoud van die zienswijze in onderhavige zienswijze als ingelast en herhaald (**bijlage 1**).

Voor de volledigheid stipt de Stichting e.a. een paar tekortkomingen in het ontwerpbesluit voor Schiphol aan ter zake van de vergunde stikstofdeposities:

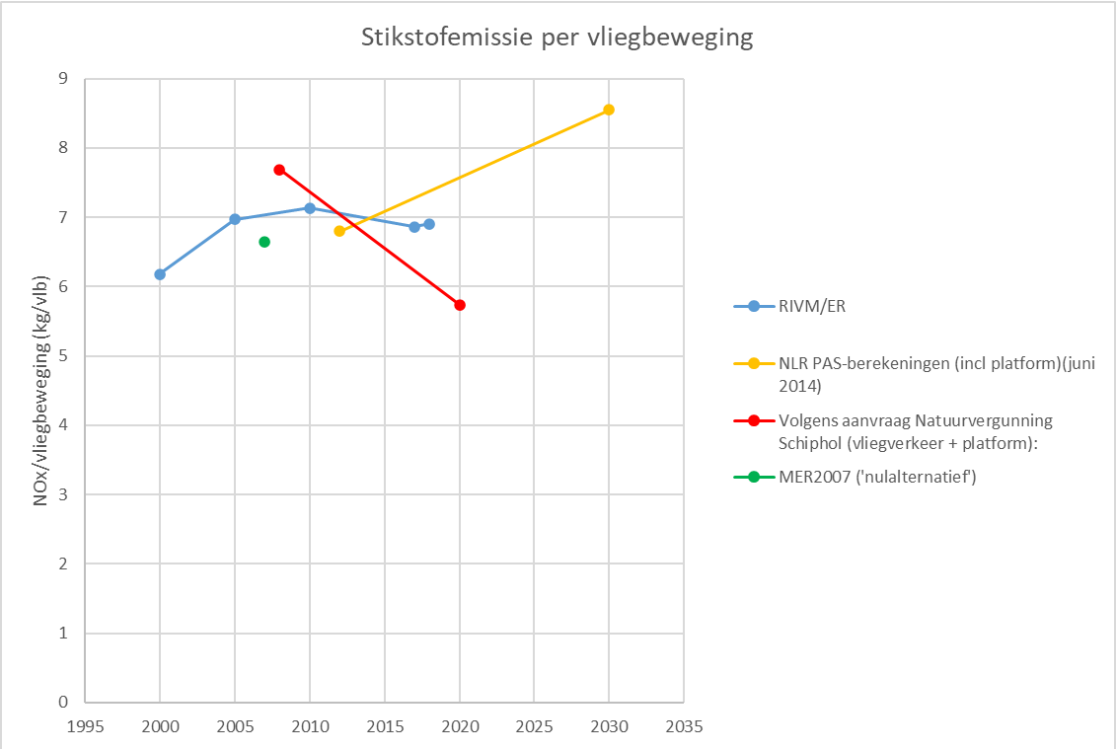
1. Het gekozen referentiejaar 2008 en het voor dat jaar geclaimde aantal van 480.000 vtb op grond van het LHB 2008. Het referentiejaar ligt vroeger, met een veel kleiner aantal vliegbewegingen.
2. Indien uitgegaan zou moeten worden van het LHB 2008, dan is het niet juist om voor deposities een andere referentie te kiezen dan voor alle andere milieuaspecten, waarbij ook wordt uitgegaan van het LHB 2008. Net als voor alle andere milieuaspecten geldt ook voor de deposities, dat de praktijk heeft laten zien dat het LHB 2008 slechts ruimte laat voor 450.000 vtb, en dit scenario had dan ook voor stikstofdeposities moeten worden bezien. Het is daarom onjuist om uit te gaan van de 480.000 vtb die in de MER 2007 ten behoeve van het LHB 2008 zijn beschreven.

[22] Besluit van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 9 oktober 2020, nr. WJZ/ 20244506, houdende vaststelling van de beleidsregel extern salderen (Stcrt. 2020, 52486)

3. De wijze van berekening van bestaande rechten voor de stikstofdeposities op basis van het beschreven scenario van 480.000 vtb in de MER 2007, waarbij een compleet andere vlootmix is gebruikt, is onjuist. Door voor elke VVC-categorie het type vliegtuig te kiezen wat binnen die categorie de meeste stikstof uitstoot, wordt er kunstmatig een extreem hoge totale stikstofemissie berekend. Deze berekende emissie heeft in werkelijkheid nog nooit plaatsgevonden. En deze emissie had ook nooit kunnen plaatsvinden, omdat volgens de VVC-rekensystematiek de “akoestische representant” voor een VVC-categorie aangepast moet worden, op het moment dat de in het scenario meest-voorkomende combinatie vliegtuigtype/motortype te veel gaat afwijken. Het is evident dat doordat in het “stikstof scenario” alle (100%) van de toestellen in elke VVC-categorie zijn gemodelleerd als het toestel met de meeste emissies, dat dan tevens geldt, dat de gekozen toestellen de “akoestische representanten” behoren te zijn. In vrijwel alle gevallen zou dit leiden tot een significant hogere geluidsbelasting, waardoor vaststaat dat het stikstofscenario niet past binnen de gelijkwaardigheidscriteria.
4. De gebruikte invoer in AERIUS voor zowel de geconstrueerde referentiesituatie (onrealistisch hoge emissies, zie voorgaande punt), als de 500k-situatie, waarbij de totale emissies in de 500k-situatie onrealistisch laag zijn in vergelijking met meerdere bronnen (waaronder de Emissieregistratie database), is onjuist. Dit is geïllustreerd in onderstaande figuur:



Ook omgerekend naar emissies per vliegtuigbeweging zien we dat de emissies in de AERIUS-berekening voor het gekozen referentiejaar 2008 erg hoog zijn, en die voor de 500k-situatie onrealistisch laag zijn:



5. De AERIUS-berekeningen zijn een black-box. Aan de hand van de verstrekte informatie is het onmogelijk te verifiëren of de ingevoerde emissiebronnen in AERIUS de activiteit voldoende nauwkeurig beschrijven. Zo is het onmogelijk per route en toegepaste start- en landingsprocedures te herleiden welke mix van type vliegtuigen, type motor, startgewichten, specifieke emissie-cijfers zijn gebruikt, en hoe deze zijn omgezet naar de gebruikte reeks van puntbronnen in AERIUS. Er is op basis van openbaar beschikbare emissiefactoren (EMEP/EEA) geen aansluiting te vinden tussen de te verwachten totale hoeveelheid emissies, en wat is gemodelleerd in AERIUS aan totale emissies. Daardoor is de volledige berekening onbetrouwbaar, en kan er geen enkele conclusie worden verbonden aan de berekende stikstofdepositie.
6. In werkelijkheid zijn de emissies sinds 2008 sterk toegenomen, en is het geclaimde bestaande recht lager dan wat nu wordt uitgestoten. Het staat dan ook vast dat er geen sprake is van enige ruimte in emissierechten, en daarmee vervalt ook de mogelijkheid van extern salderen. Schiphol heeft zijn ‘bestaande rechten’ zelf nodig.

Op grond hiervan, alsmede gelet op de zienswijze omtrent het ontwerpbesluit voor Schiphol, stelt de Stichting e.a. zich op het standpunt dat de vaststaande significante gevolgen veroorzaakt door 10.000 vtb op meerdere Natura 2000-gebieden niet kunnen worden gemitigeerd met de beweerdelijke bestaande rechten van Schiphol. Wij maken bezwaar tegen deze externe saldering om tal van redenen:

- Het betreft hier een inperking van geclaimde stikstofrechten, die op een onrealistische manier ‘omhoog’ zijn gerekend. In werkelijkheid bestaat dat stikstofrecht niet, omdat de werkelijk mogelijke stikstofemissie onder het LHB 2008 veel lager was dan in het ontwerp - besluit m.b.t. Schiphol wordt aangenomen. Schiphol heeft dus geen overschot, waarbij wordt aangetekend dat de stikstofemissie op Schiphol sinds het gekozen referentiejaar 2008 sterk is toegenomen.

- De vergunningsaanvraag van Schiphol betreft 500.000 vtb. Dat is geen reductie van het aantal vliegbewegingen t.o.v. de laatste jaren, hetgeen gebruikelijk is bij extern salderen door de saldogever, maar een forse uitbreiding ten opzichte van het gekozen referentiejaar.
- Daarentegen moet deze 'truc' van extern salderen ruimte geven voor 10.000 vtb voor LA. Dat zijn nog eens extra 10.000 vtb, bovenop de huidige 500.000 vtb van Schiphol.
- De activiteit wordt dus niet feitelijk ingeperkt - een voorwaarde voor extern salderen -, maar er wordt slechts op papier een hoeveelheid betwiste stikstofrechten overgedragen.
- De emissies worden dus niet verlaagd, maar nemen als het ware 'dubbel' toe. De afroming van 30% die ten gunste van de natuur zou zijn, is dan ook een wassen neus. Ook de depositie zal toenemen. Dat betekent een verslechtering van de conditie van de natuur.
- Externe saldering kan alleen worden toegepast op grond van onherroepelijk vaststaande bestaande rechten.

Op grond van het vorenstaande stelt de Stichting e.a. zich op het standpunt dat - anders dan de minister van LNV stelt - alleen al de stikstofdepositie ten gevolge van 10.000 vtb in de weg staat aan het verlenen van de natuurvergunning. Gelet op de PB en het ontwerpbesluit voor Schiphol, kan niet voldoende zeker worden gesteld dat de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden niet worden aangetast.

7. Ontwikkeling LA voor 10.000 en 45.000 één project; 'opknippen' niet mogelijk

De Stichting e.a. stelt zich op het standpunt dat de aanleg en uitbreiding van LA voor 10.000 vtb *onlosmakelijk samenhangen* met de exploitatie voor 45.000 vtb en dat die uitbreidingen van LA samen één project vormen. Dit blijkt in de eerste plaatst uit het LHB Lelystad[23] en het ontwerpbesluit tot wijziging van dit luchthavenbesluit.[24] Deze besluiten voorzien bij recht in 45.000 vtb. In geen van de luchthavenbesluiten is een faseringsregeling voor de gebruiksruimte opgenomen. Zie onder andere artikel 3, lid 2 van het ontwerpbesluit tot wijziging van LHB Lelystad (citaat):

> *"Artikel 3 komt te luiden:*
>
> ***Artikel 3 Grenswaarden voor de geluidbelasting***
> *(…)*
> *2. In aanvulling op het eerste lid geldt voor handelsverkeer en onderhoudsvluchten ten behoeve van dit verkeer een grenswaarde van maximaal 45.000 vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar*
> (Onderstreping: Stichting e.a.)*."*

Opmerking verdient hierbij dat in de zienswijzefase omtrent het ontwerpbesluit tot wijziging van het LHB Lelystad door de stichting HoogOverijssel, SATL etc. is verzocht om een faseringsregeling voor de gebruiksruimte in het te wijzigen luchthavenbesluit op te nemen. Dit heeft de minister van IenW van de hand gewezen. Een fasering in de gebruiksruimte is volgens haar niet nodig ter voorkoming van milieueffecten (citaat):[25]

> "*10.000 vluchten*
> *In het luchthavenbesluit kunnen grenswaarden en regels worden vastgelegd die noodzakelijk zijn met het oog op de geluidbelasting, de vliegveiligheid, het externe veiligheidsrisico of de lokale luchtverontreiniging. Het maximum van 10.000 vliegtuigbewegingen per jaar is niet ingegeven door één van deze belangen maar is een gevolg van de beperkingen in het huidige*

[23] Staatsblad 2015, 130
[24] Kamerstukken II 2018/19, 31 936, nr. 535
[25] Zie Nota van Antwoord, Wijziging Luchthavenbesluit Lelystad, o.a. p. 77 en 180

luchtruim. Het gaat hier dus om een praktische beperking. Om die reden wordt het maximum van 10.000 vliegtuigbewegingen handelsverkeer per jaar niet in het luchthavenbesluit opgenomen. (…)"

Wat hier van zij, het LHB Lelystad is voor de Stichting e.a. de bevestiging dat de aanleg en uitbreiding van LA voor 10.000 vtb *onlosmakelijk samenhangen* met de exploitatie voor 45.000 vtb en dat die uitbreidingen samen één project vormen. De 45.000 vtb zijn immers al sinds de inwerkingtreding van het LHB Lelystad in 2015 toegestaan en de start- en landingsbaan is geschikt voor 45.000 vluchten. Dit brengt volgens de Stichting e.a. met zich dat de gevolgen van de 45.000 vtb met de daarbij behorende bouw van een tweede aankomst- en vertrekhal dan wel de uitbreiding van de bestaande hal, alsmede de vergroting van de parkeerplaats, daarom in samenhang met de 10.000 vtb dienen te worden beoordeeld in het kader van de vergunningverlening. Het opknippen van één project in meerdere vergunningplichtige delen is volgens de Stichting e.a. niet toegestaan.

Hieraan wordt toegevoegd dat de onlosmakelijke samenhang van de 10.000 en de 45.000 vtb ook nog blijkt uit: (1) de PAS-melding van LA van 3 mei 2019, en (2) de oorspronkelijke aanvraag om onderhavige natuurvergunning van 11 maart 2020. In beide documenten worden uitsluitend de voorziene 45.000 vtb gemeld dan wel aangevraagd. LA heeft de aanvraag om de natuurvergunning overigens eerst op 1 oktober 2020 gewijzigd en beperkt tot 10.000 vtb. Als reden wordt gegeven dat de uitvoering van de collectieve legalisatie-regeling voor de PAS-meldingen, waartoe die van LA behoort, te lang zou duren. De Stichting e.a. betwijfelt of dit de echte dan wel de enige reden is voor het beperken van de aanvraag.

Een mogelijk verklaring van de wijziging zou volgens de Stichting e.a. ook kunnen zijn dat LA het project 'opknipt' in twee fasen om het betrekken van bepaalde emissiebronnen bij de berekening van de stikstofdepositie te omzeilen. Uit de AERIUS-berekeningen voor 45.000 vtb blijkt bijvoorbeeld dat de maximale stikstofdepositie op een hexagoon van het Natura 2000-gebied Naardermeer 4,1 mol/ha/jaar bedraagt[26] en dat die depositie vooral wordt veroorzaakt door het wegverkeer. De stikstofemissie van wegverkeer behorende bij 10.000 vtb behoeft op basis van een nieuwe 'richtlijn' volgens de minister van LNV niet bij de stikstofberekeningen te worden betrokken. Op deze manier blijven die verkeersbewegingen bij de opvolgende natuurvergunning voor 35.000 vtb buiten de stikstofberekeningen. Weliswaar wordt in de PB gesteld dat bij de beoordeling van wegverkeer in de situatie van 45.000 vtb het totaal aantal verkeersbewegingen wordt betrokken, dus ook weer opnieuw de verkeersbewegingen behorende bij onderhavige 10.000 vtb, maar hoe en of dit is gedaan kan niet worden beoordeeld. Zoals in hoofdstuk 2 vermeld, zijn de AERIUS-berekeningen voor 45.000 vtb niet bij de stukken ter inzage gelegd. Het blijft dus gissen naar de echte reden waarom LA de aanvraag heeft beperkt.

Wat hier van zij, de Stichting e.a. ontleent steun voor het standpunt dat onderhavig project niet kan worden 'opgeknipt' aan de PAS-uitspraak van de Afdeling**.**[27]

Kortom, op grond van het vorenstaande stelt de Stichting e.a. zich op het standpunt dat onderhavige 10.000 vtb samen met de bij recht toegestane 45.000 vtb op basis van het LHB Lelystad als één project in het kader van de Natuurbeschermingswet moet worden beoordeeld. Het 'opknippen' van het project in twee fasen is niet toegestaan en in strijd met artikel 6, lid 3 van de Habitatrichtlijn. Mitsdien kan de natuurvergunning niet voor slechts 10.000 vtb worden verleend.

[26] Berekeningen Lelystad Airport, Achtergrondrapport bij de passende beoordeling, van Adecs Airinfra Consultants van 13 januari 2021, paragraaf 3.2.3, p. 40 - bijlage 14 op website van RVO bij het ontwerpbesluit
[27] AbRS 29 mei 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1604), r.o. 11.6

8. Berekeningen stikstofdepositie wegverkeer

8.1 Inleiding

De Stichting e.a. voert aan dat de stikstofdepositie door wegverkeer ten onrechte niet is betrokken bij het ontwerpbesluit en dat die depositie in de situatie van 10.000 vtb niet zorgvuldig in kaart is gebracht. De minister van LNV stelt zich op het standpunt dat zij significante effecten op de betrokken Natura 2000-gebieden door de toename van verkeer behorende bij 10.000 vtb uitsluit. Zij onderbouwt haar standpunt in paragraaf 2.3.5 van het ontwerpbesluit als volgt (citaat):

> *"Voor een situatie met 10.000 vtb groot luchtverkeer is de verkeersaantrekkende werking van en naar Lelystad Airport met modelberekeningen (NRM 2020) bepaald, rekening houdend met het aantal reizigers dat Lelystad Airport aandoet met de auto of met openbaar vervoer. Bepalend voor de vraag óf een wegdeel moet worden betrokken bij de stikstofberekening is of op het betreffende wegdeel sprake is van meer 500/motorvoertuigbewegingen/etmaal/rijrichting zowel voor hoofdwegen als voor het onderliggende wegennet.[28] Uit de onderliggende modelberekeningen blijkt dat in een scenario van 10.000 vtb handelsverkeer geen sprake is van een verkeerstoename met >500/motorvoertuigbewegingen/etmaal/rijrichting op wegvakken binnen een afstand van 5 km van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden.[29]*
>
> *<u>Uitgaand van de afbakening van 5 km zijn er in mijn opvatting geen relevante effecten van stikstofdepositie als gevolg van de verkeersaantrekkende werking van en naar Lelystad Airport waar in dit besluit rekening mee gehouden moet worden</u>* (Onderstreping: Stichting e.a.)*."*

Naar de mening van de Stichting e.a. past de minister van LNV voor het berekenen van de stikstofdeposities voor de toename van het wegverkeer in de situatie van 10.000 vtb ten onrechte een 'dubbele afkap' toe en wel door:

1. De toename van verkeer niet toe te rekenen aan de 10.000 vtb als die toename volgens het verkeersmodel onder 500 motorvoertuigen per etmaal per rijrichting blijft ('500 mvt-afkap').
2. De deposities te berekenen met het rekenmodel Standaard Rekenmethode 2 (SRM2), waarin de rekengrens voor het projecteffect is begrensd tot 5 km van wegen ('5 km-afkap').

Hierbij signaleert de Stichting e.a. dat de minister van LNV - blijkens het hierboven opgenomen citaat uit het ontwerpbesluit - de verkeersbewegingen ten behoeve van LA ook nog eens heeft beperkt tot enkel 'reizigers'. Het is onduidelijk of en zo ja op welke wijze de verkeersbewegingen ten behoeve van het (indirecte) woon-werkverkeer voor LA in het gehanteerde verkeersmodel Nederlands Regionaal Model West 2020 (NRM) is betrokken.

Door het toepassen van de 'dubbele afkap' behoeven de stikstofdeposities van wegverkeer niet bij het ontwerpbesluit te worden betrokken. 'Relevante effecten' van dit wegverkeer op Natura 2000-gebieden ontbreken volgens de minister van LNV. Dit standpunt verbaast de Stichting e.a. en is in haar ogen ook onjuist.

---

[28] Vanuit verkeerskundig oogpunt is een intensiteitsverandering van 1.000 motorvoertuigen per etmaal per rijrichting de laagste waarde waarover het NRM nog betekenisvolle uitspraken kan doen. Om te borgen dat ook grensgevallen worden meegenomen, wordt in het kader van de projectspecifieke beoordeling voor de afbakening ten behoeve van stikstofonderzoek uitgegaan van een verschil van 500 motorvoertuigen per etmaal, per rijrichting. Dit wordt beschouwd als kleinste delta (het verschil tussen de situatie zonder en met maatregel) waarover het NRM nog een reële uitspraak kan doen, daaronder kan niet meer gesproken worden over een betekenisvol projecteffect.

[29] In AERIUS Calculator wordt voor wegverkeer gebruik gemaakt van de rekenmethodiek SRM-2 ingevolge de Regeling beoordeling luchtkwaliteit. SRM-2 berekent de depositiebijdrage van wegverkeer tot maximaal 5 kilometer van de weg.

8.2 ‘500 mvt-afkap’

Voordat de Stichting e.a. de onjuistheid van het toepassen van de ‘500 mvt-afkap’ onderbouwd, licht zij eerst haar verbazing over het toepassen van die afkap toe. Bij geen van de eerdere stikstofberekeningen voor de uitbreiding van LA met 45.000 vtb is die afkap toegepast. Elke emissie van de toename van voertuigen, ook in het geval die toename lager was dan 500 mvt/rr/etm, is bij die onderzoeken betrokken en had dus te gelden als ‘relevante effecten’.

Ter illustratie wordt gewezen op de verkeersbewegingen op de Vogelweg in de tabel hieronder uit het MER 2014. De toename van het wegverkeer is bijvoorbeeld in de referentie en plansituatie in 2020 200 voor het hele wegvlak en 100 per rijrichting:[30]

variant → / locatie ↓	2015	referentie 2020	plansituatie 2020	referentie 2025	plansituatie 2025	plansituatie 2025 met 3de aansluiting
1a. nieuwe aansluiting Larserweg	n.v.t.	1.900	9.700	2.000	16.200	11.300
1b. nieuwe aansluiting A6	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	8.500
2. Eendenweg	1.000	400	5.100	400	8.100	8.100
3. Larserweg noord	22.000	24.700	33.000	25.800	40.000	33.500
4. A6 (Lelystad - Almere)	73.800	79.700	83.700	82.700	94.300	95.200
5. A6 (Lelystad - Emmeloord)	46.600	50.400	51.700	54.400	56.600	56.600
6. Larserdreef	37.000	40.400	43.200	43.200	47.400	47.600
7. Oostranddreef	13.000	13.500	14.000	13.800	15.000	15.100
8. Vogelweg	1.900	1.900	2.100	2.800	3.600	2.900
9. Larserweg zuid	21.300	23.900	27.500	26.100	32.500	32.500
10. Gooiseweg noord	8.800	10.000	10.600	11.500	12.500	12.500
11. Ganzenweg	20.800	23.700	26.300	27.000	31.700	31.600
12. Gooiseweg zuid	12.100	13.900	14.500	16.000	17.000	17.000

Tabel 4.1: Verkeersintensiteiten mvt/etm in huidige situatie, referentiesituatie en plansituaties

In de eerdere stikstofonderzoeken werden alle depositiebijdragen en dus ook de toename door veel minder dan 500 mvt/rr/etm betrokken bij de berekeningen om te beoordelen of er sprake was van significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden. Het verbaast dus dat die depositiebijdrage nu opeens niet meer bij de berekeningen behoeft te worden betrokken. Dit is voor de Stichting e.a. onbegrijpelijk. Temeer omdat uit tabel 16 van het Achtergrondrapport bij de PB is vermeld dat de toename van het aantal verkeersbewegingen op wegvakken binnen 5 km van Natura 2000-gebieden in de situatie van 10.000 vtb 447 mvt/rr/etm bedraagt. De Stichting e.a. begrijpt niet dat de effecten van dit relatieve hoge aantal verkeersbewegingen op slechts één rijbaan niet betekenisvol zouden zijn te herleiden tot de situatie van 10.000 vtb.

Voorts voert de Stichting e.a. inhoudelijk het volgende toe ten aanzien van de toepaste ‘500 mvt-afkap’ aan. In de ogen van de Stichting e.a. heeft de minister van LNV bij de selectie van de te onderzoeken gebieden voor de stikstofdepositie van wegverkeer zich ten onrechte heeft beperkt tot alleen die wegvakken waar het NRM een toename van 500 mvt/rr/etm of meer berekent. Deze ‘500 mvt-afkap’ is ten onrechte toegepast bij de berekeningen van de depositiebijdragen van het wegverkeer. Hierdoor worden relevante stikstofdeposities van wegverkeer buiten beschouwing gelaten.

[30] MER 2014 Deel 4D Verkeersonderzoek, p. 22; bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 31 936, 202

Voorop wordt gesteld dat de rekenprogramma's geen technische belemmeringen bevatten om gegevens in te voeren die leiden tot een toename van minder dan 500 mvt/rr/etm. Noch het NRM noch AERIUS bevat de '500 mvt-afkap'. Uit de PB blijkt dat die afkap is ontleend aan de Verantwoordingsrapportage 'Levering verkeersgegevens en weg- en omgevingskenmerken ten behoeve van depositieberekeningen sneldheidsverlaging naar 100 km/h overdag' van Rijkswaterstaat van 30 januari 2020 (hierna: **Verantwoordingsrapportage**) (citaat):[31]

> *"In een verantwoordingsrapportage van Rijkswaterstaat[32] wordt een wegdeel aangemerkt als relevant voor bepaling van stikstofdepositie wanneer sprake is van een toe- of afname van verkeer van meer dan 500 motorvoertuigen per etmaal per rijrichting, zowel voor de rijkswegen als voor het onderliggende wegennet. Deze waarde wordt ingegeven door de laagste waarde waarover het NRM nog betekenisvolle uitspraken kan doen over verkeerseffecten, aangezien een dergelijk model een zekere onnauwkeurigheid in zich heeft. Voor het scenario '10k' vormt wegverkeer daarom geen onderdeel van de invoer voor AERIUS."*

Uit de Verantwoordingsrapportage blijkt de Stichting e.a. niet op basis van welke argumenten gekozen is voor de '500 mvt-afkap' bij onderhavige locatie-specifieke ontwikkeling. Het enige dat hierover wordt gesteld, luidt (citaat):[33]

> *"Vanuit verkeerskundig oogpunt is bij de berekening van de effecten van afzonderlijke maatregelen (zoals de landelijke snelheidsverlaging op autosnelwegen) een intensiteitsverandering van 1.000 motorvoertuigen per etmaal per rijrichting de laagste waarde waarover het NRM nog betekenisvolle uitspraken kan doen over verkeerseffecten van deze maatregel. In het kader van zinvolle effectbepaling wordt dan ook als richtlijn gehanteerd dat ramingen voor intensiteiten op etmaalniveau afgerond worden op duizendtallen. Meer gedetailleerde uitspraken over veranderingen in intensiteiten zijn bij ramingen niet significant.*
>
> *Om te borgen dat ook 'grensgevallen' worden meegenomen, wordt in het kader van de projectspecifieke beoordeling voor de afbakening ten behoeve van stikstofonderzoek uitgegaan van een verschil van 500 motorvoertuigen per etmaal, per rijrichting. Dit wordt beschouwd als kleinste delta (het verschil tussen de situatie zonder en met maatregel) waarover het NRM nog een reële uitspraak kan doen, daaronder kan niet meer gesproken worden over een betekenisvol projecteffect. Door uit te gaan van 500 wordt uitgegaan van de uiterste grens van significante analyses."*

Het is de Stichting e.a. onduidelijk wat onder een 'betekenisvol projecteffect' moet worden verstaan en hoe is vastgesteld dat daarvan bij een lagere toename dan 500 mvt/rr/etm geen sprake meer kan zijn. Hierbij wordt erop gewezen dat bij het project LA naast het hoofdwegennet ook kleinere lokale wegen een belangrijke rol spelen. Voor deze wegen heeft een toename van 500 mvt/rr/etm een relevante betekenis. Ook kan bij LA met zekerheid worden gesteld dat op relevante wegen altijd sprake zal zijn van een toename van wegverkeer. Het afkappen op 500 mvt/rr/etm heeft zodoende tot gevolg dat emissies ten onrechte buiten beeld blijven.

[31] Rapport Lelystad Airport Passende Beoordeling van Royal HaskoningDHV van 13 januari 2021, p. 27

[32] Rijkswaterstaat, Verantwoordingsrapportage - Levering verkeersgegevens en weg- en omgevingskenmerken ten behoeve van depositieberekeningen snelheidsverlaging naar 100 km/h overdag, beschikbaar via https://www.aerius.nl/files/media/verantwoordingsrapportage- invoerberstanden-snelheidsverlaging-definitief-20200130_0.pdf, 30 januari 2020.

[33] Verantwoordingsrapportage 'Levering verkeersgegevens en weg- en omgevingskenmerken ten behoeve van depositieberekeningen snelheidsverlaging naar 100 km/h overdag van Rijkswaterstaat van 30 januari 2020, p. 10

Het hanteren van die ‘500 mvt-afkap’ strookt ook niet met de meest actuele versie van de instructiegegevens voor het gebruiken van AERIUS.[34] In paragraaf 2.6.2 van die handleiding wordt toegelicht hoe het onderzoeksgebied voor grote infrastructurele project zoals een luchthaven dient te worden bepaald. Daaruit blijkt dat vrijwel elke extra verkeersbeweging voor het berekenen van de stikstofdepositie relevant is indien de betrokken weg op korte afstand van een Natura 2000-gebied is gelegen. Met inachtneming hiervan, alsmede gelet op het feit dat diverse maatgevende wegen in de korte nabijheid van Natura 2000-gebieden liggen, stelt de Stichting e.a. zich op het standpunt dat elke toename van verkeer behorende bij de 10.000 vtb had moeten worden doorberekend, zoals ook is gedaan bij de eerdere stikstofberekeningen voor LA.

Hieraan wordt toegevoegd dat met een ‘500 mvt-afkap’ niet meer zekerheid over de depositieberekening wordt verkregen, maar juist minder, omdat relevante emissies buiten beeld kunnen blijven. Bekend is ook dat elk model een eigen onzekerheid heeft, dat geldt ook voor het depositiemodel dat in navolging van het verkeersmodel wordt toegepast. De meest representatieve resultaten kunnen daarom alleen bereikt worden als alle resultaten uit het verkeersmodel zonder afronding worden ingevoerd in AERIUS, waarna aan het eind van de berekening een afronding op 0,01 mol/ha/jr plaatsvindt.

Door het toepassen van de ‘500 mvt-afkap’ voldoet de PB volgens de Stichting e.a. niet aan de voorwaarden van een ‘passende beoordeling’ op grond van artikel 2.8 van de Wnb. In dit artikel is artikel 6, lid 3 van de Habitatrichtlijn geïmplementeerd. In het arrest van 15 mei 2014 heeft het Hof van Justitie in punt 27 bepaalt aan welke ‘strenge’ voorwaarden een ‘passende beoordeling’ moet voldoen.[35]

Met inachtneming van deze stringente voorwaarden stelt de Stichting e.a. zich op het standpunt dat de minister van LNV de ‘500 mvt-afkap’ niet had mogen (laten) toepassen in de PB, omdat niet kan worden uitgesloten dat een geringere toename dan 500 mvt/rr/etm geen significant effect heeft op de betrokken Natura 2000-gebieden. Met de afkap tot 500 mvt/rr/etm kan niet de zekerheid worden verkregen dat het gebruik van een rijbaan van een weg de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet zal aantasten. Het grote nadeel van het toepassen van deze afkap is dus dat een deel van de depositie helemaal niet wordt berekend.

Als voorbeeld wordt hierbij genoemd de noodzakelijke dagelijkse aanvoer van kerosine naar LA. Deze aanvoer vindt plaats door middel van meerdere transportbewegingen per dag door zware tankwagens. LA is niet aangesloten op een pijpleiding. Met zekerheid kan derhalve dagelijks verkeer tussen de Botlek en de luchthaven worden verondersteld, maar deze verkeersbewegingen worden desondanks niet of slechts beperkt meegenomen.

Hieraan voegt de Stichting e.a. toe dat het haar ook onvoldoende duidelijk is op welke argumenten de minister van LNV ervoor heeft gekozen om de ‘500 mvt-afkap’ toe te passen bij de berekening van de effecten. Steun voor de onderbouwing van dit standpunt ontleent de Stichting e.a. aan de eerdere stikstofonderzoeken ten behoeve van LA.

Tot slot merkt de Stichting e.a. op dat het haar niet duidelijk is waarom er bij de actualisatie van het stikstofonderzoek opeens een ander verkeersmodel, het NRM, wordt gebruikt dat bovendien ook nog eens leidt tot andere en niet te verklaren verschillen in vergelijking met het eerdere gebruikte verkeersmodel voor onderhavig locatie-specifiek project. In het Achtergrondrapport bij de PB wordt vermeld dat “in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat met NRM (versie 2020)

[34] Instructie gegevensinvoer voor AERIUS Calculator van Bij12 van januari 2018
[35] HvJ 15 mei 2014 (ECLI:EU:C:2014:330), punt 27

modelruns uitgevoerd voor de situaties '10k' en '45k'" voor de berekening van de effecten van stikstofdepositie. Het NRM is in de eerdere onderzoeken ongeschikt geacht en om die reden tot op heden nimmer toegepast. Het NRM is te algemeen en de ontwikkeling van LA vergt een verkeersmodel-op-maat. Dit is benadrukt in het MER 2014 ten behoeve van het LHB Lelystad:[36]

> *"Instrumentarium*
> *In het MIRT-onderzoek naar de landzijdige bereikbaarheid[37] is gebruik gemaakt van het landelijke verkeersmodel NRM. In het MER is hiervan afgeweken. Het MER is namelijk een gedetailleerder onderzoek en vraagt daarom om een gedetailleerder verkeersmodel. Het gemeentelijke model van Lelystad (2013) is een statisch verkeersmodel, dat gebaseerd is op het NRM West (2013) en daarmee ook dezelfde uitgangspunten (qua infrastructuur en sociaal economische gegevens) heeft als het NRM. Voor details over de uitgangspunten wordt verwezen naar bijlage 1."*
>
> Terzijde wordt opgemerkt dat de actualisatie van het wegverkeer is uitgevoerd met het NRM. Een onderdeel van het NRM is "de luchtvaartmodule van het GroeiModel". Dit onderdeel is niet openbaar beschikbaar. Daardoor kan de Stichting e.a. de actualisatie van de verkeersgegevens niet beoordelen. Het is onduidelijk op basis van welke aannames de actualisatie heeft plaatsgevonden en waarom de resultaten zo afwijken van de eerdere onderzoeken. Zo is het onduidelijk of in de nieuw berekende aantallen voertuigbewegingen het woon-werk verkeer wel is meegeteld. Ook in zoverre is het ontwerpbesluit onvoldoende zorgvuldig voorbereid.

Op grond van het vorenstaande stelt de Stichting e.a. zich op het standpunt dat wetenschappelijk gezien niet alleen getwijfeld kan worden aan het hanteren van de '500 mvt-afkap', maar ook aan het toepassen van het NRM voor het berekenen van de verkeerseffecten voor de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden ten gevolge van de 10.000 vtb voor LA. Met zekerheid kan worden gesteld dat de natuurlijke kenmerken van de betreffende Natura 2000-gebieden ook worden aangetast door de effecten van een geringere toename van 500 mvt/rr/etm. Mitsdien is het deel van de stikstofdepositie van de toename van wegverkeer geringer dan 500 mvt/rr/etm niet betrokken in de PB. Het ontwerpbesluit is in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid.

8.3 '5 km-afkap'

De Stichting e.a. vindt het verwerpelijk dat ondanks de recente tussenuitspraak van de Afdeling[38] over het Tracébesluit ViA15 de minister van LNV toch weer opnieuw de '5 km-afkap' toepast. Deze begrenzing in AERIUS houdt in dat alleen van wegverkeer dat rijdt binnen 5 km van Natura 2000-gebieden de gevolgen van de stikstofdepositie voor Natura 2000-gebieden worden berekend. De Afdeling vindt dat de juistheid van de begrenzing in het rekenmodel onvoldoende is onderbouwd. Hierdoor is het onduidelijk of de beoordeling van de stikstofdepositie als gevolg van het Tracébesluit volledig is geweest. De delen van Natura 2000-gebieden die op een grotere afstand dan 5 km van de weg liggen, zijn door die '5 km-afkap' niet in de berekeningen meegenomen. Hetzelfde geldt voor de effecten van wegdelen van het A15-tracé die op grotere afstand dan 5 km van een Natura 2000-gebied liggen.

Naar aanleiding hiervan heeft de Afdeling in de tussenuitspraak bepaalt dat de minister van IenW uiterlijk 26 weken na 20 januari 2021 alsnog gemotiveerd dient aan te tonen dat het toepassen van de '5 km-afkap' in AERIUS gerechtvaardigd is en dat die afkap elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van het Tracébesluit voor de betrokken Natura 2000-gebieden wegneemt. Uiterlijk 22 juli aanstaande moet dit bewijs aan de Afdeling zijn aangeleverd. Daarna moet de Afdeling een

[36] MER 2014 Deel 4D Verkeersonderzoek, p. 2; bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 31 936, 202
[37] Voor deze situatie geldt als uitgangspunt geen uitbreiding luchthaven (aanwijzingsbesluit uit 2001).
[38] AbRS 20 januari 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:105)

einduitspraak wijzen. Op z'n vroegst zal die einduitspraak omstreeks september 2021 kunnen worden gewezen.

Gelet op de forse kritiek van de Afdeling op de '5 km-afkap', alsmede gelet op de hierboven vermelde voorwaarden waaraan een passende beoordeling moet voldoen, is het zeer twijfelachtig of de '5 km-afkap' in AERIUS kan blijven gehandhaafd. Daarom vindt de Stichting e.a. het onzorgvuldig dat de '5 km-afkap' opnieuw in onderhavige PB is toegepast. Temeer, omdat in de PB geen maatregelen zijn betrokken voor het geval de '5 km-afkap' niet meer kan worden toegepast. Het is dus niet verzekerd dat eventuele 'rest-effecten' niet leiden tot de aantasting van Natura 2000-gebieden.

Het ontwerpbesluit is in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid. Er is in de ogen van de Stichting e.a. sprake van een forse onderschatting van de stikstofdepositie ten gevolge van wegverkeer. De natuurvergunning kan ook in zoverre niet worden verleend, althans niet eerder dan nadat de Afdeling een einduitspraak heeft gewezen in de ViA15-uitspraak.

8.4 Ondeugdelijke actualisatie van wegverkeer vanwege ontbreken relevante wegen

Voor de ontwikkeling van LA voor 45.000 vtb zijn meerdere onderzoeken verricht naar de stikstofdepositie die de ontwikkeling naar verwachting teweeg zal brengen. Het betreffen de volgende onderzoeken:

1. MER 2014[39] voor het LHB Lelystad.
2. PAS-melding van 30 maart 2016 (AERIUS-berekening)[40]
3. Actualisatie van het MER 2014 (MER 2018)[41] voor het ontwerpbesluit tot wijziging van het LHB Lelystad.
4. PAS-melding van 14 februari 2018 (AERIUS-berekening) voor het MER 2018.
5. PAS-melding van 3 mei 2019 (AERIUS-berekening[42]) naar aanleiding van het MER 2018.

In het MER 2014 is het wegverkeer (deels) betrokken; de stikstofdepositie werd toen berekend met OPS. In de PAS-meldingen van 30 maart 2016 en 14 februari 2018 is helemaal geen wegverkeer meegenomen. Ook in de actualisatie van het MER 2018 is geen herberekening met AERIUS gemaakt van de OPS-berekening uit 2014. Alleen in de allerlaatste PAS-melding van 3 mei 2019 is, zij het zeer beperkt, enig wegverkeer meegenomen.

Wat daar van zij, in *al* deze onderzoeksrapporten ontbreekt het wegverkeer op de Ganzenweg (N302). Deze weg is de relevante verbindingsweg tussen LA en de A28 bij Harderwijk. Uit het verkeersonderzoek in het kader van het MER 2014 blijkt dat de toename van het wegverkeer op de Ganzenweg 4.700 mvt/etm bedraagt.

Aangezien nimmer de toename van de verkeersbewegingen op de Ganzenweg (N302) in het kader van de stikstofdepositie is betrokken, zijn hierover recent opnieuw Kamervragen gesteld. De

[39] Deelrapport 4C: Deelonderzoek Luchtkwaliteit d.d. 29 maart 2014 en Addendum 3 MER 2014 3: Stikstofdepositie; bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 31 936, nr. 202
[40] AERIUS-berekening met kenmerk RscXx5YHqCj1 van 30 maart 2016
[41] AERIUS-berekening met kenmerk Rf4x2T2bxgjX van 14 februari 2018
[42] http://www.commissiemer.nl/projectdocumenten/
00006454.pdf
http://www.commissiemer.nl/projectdocumenten/
00006453.pdf
http://www.commissiemer.nl/projectdocumenten/
00006455.pdf
http://www.commissiemer.nl/projectdocumenten/
00006456.pdf
http://www.commissiemer.nl/projectdocumenten/
00006457.pdf

achtergrond van die vragen is steeds waarom relevant wegverkeer niet in de berekeningen is betrokken. Hierop antwoordt de minister van IenW bij herhaling in haar Kamerbrief van 1 februari 2021 dat voor wegverkeer onder de PAS een voorziening was getroffen. Welke voorziening het betreft, vermeld zij niet. Zie bijvoorbeeld het antwoord op vraag 24 of destijds wegverkeer in de stikstofberekeningen had moeten worden betrokken (citaat):[43]

> *"Antwoord*
> *Zie hiertoe de kamerbrief van 31 maart 2020[44] over het advies van de commissie m.e.r. en het RIVM. Daarin heb ik het volgende aangegeven: "De Commissie concludeert met betrekking tot het wegverkeer dat het beschouwde studiegebied past binnen het studiegebied op grond van het door de Commissie m.e.r. destijds gehanteerde toetscriterium 'opgaan in heersend verkeersbeeld'. De Commissie concludeert nu dat het studiegebied breder in beeld had moeten worden gebracht, maar dat dit geen consequenties zou hebben gehad voor de resultaten en/of gevolgde procedure omdat in de PAS voor de effecten van het wegverkeer al een voorziening was getroffen* (Onderstreping: Stichting e.a.)".

Vervolgens herhaalt zij bij de beantwoording van Kamervraag 26 haar algemene antwoord dat er voor wegverkeer onder de PAS een voorziening was getroffen (citaat):[45]

> *"Antwoord*
> *Deze conclusie deel ik niet aangezien de berekeningen zijn uitgevoerd conform de destijds gangbare werkwijze en de daarbij behorende wettelijke kaders. Voor wegverkeer gold dat er een aparte voorziening was opgenomen in het PAS en een wijziging in de berekende depositiebijdrage van het wegverkeer had daarmee geen effecten gehad op de gevolgde procedure* (Onderstreping: Stichting e.a.)*."*

Het is de Stichting e.a. onduidelijk welke voorziening de minister van IenW bedoelt. Voor het luchthavenbesluit was onder de PAS ruimte gereserveerd, omdat dat een zogenoemd prioritair project betrof. Deze reservering was exclusief ruimte voor wegverkeer. Bovendien was er onder de PAS geen ruimte gereserveerd voor bestaande wegen. Het is overigens niet de eerste keer dat de minister van IenW is gevraagd welke voorziening er voor wegverkeer voor LA was getroffen. Nimmer heeft zij die vraag concreet beantwoord.

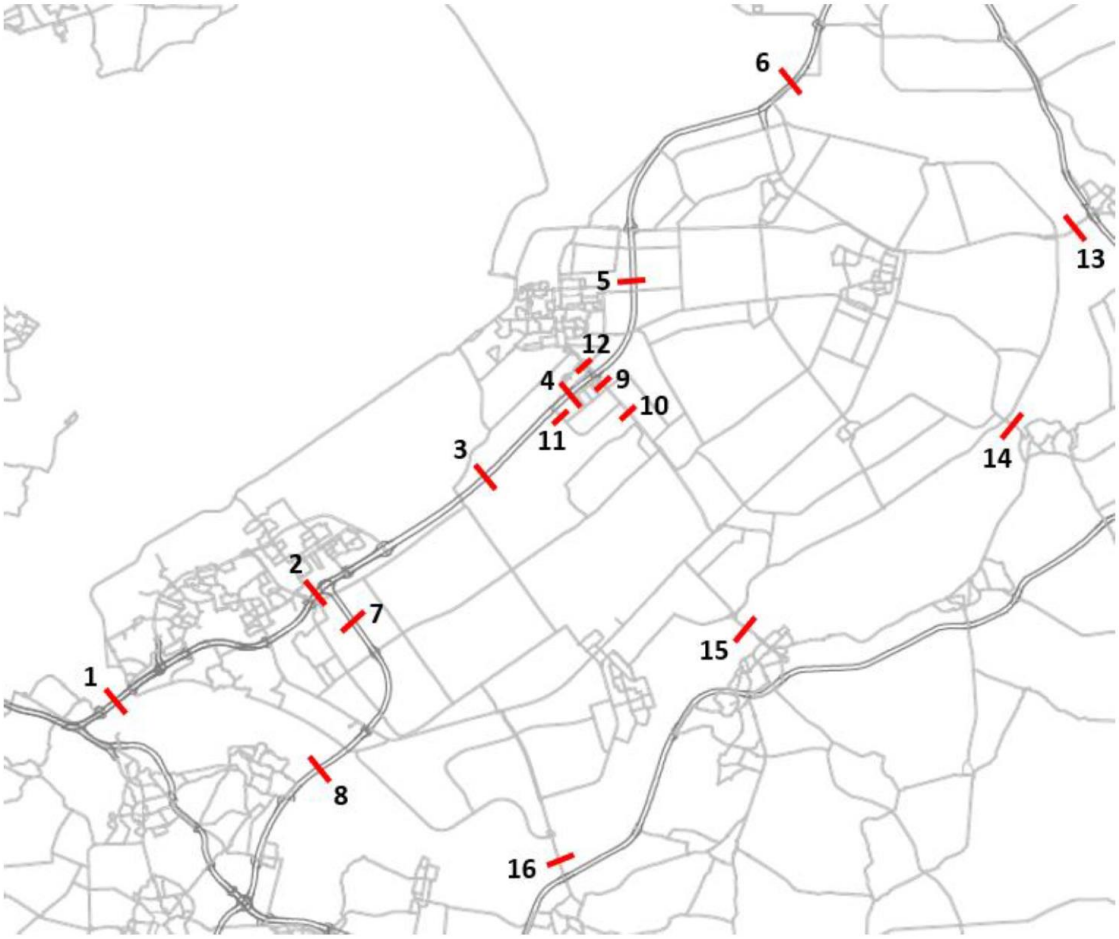
Wat daar van zij, uit de PB bij het ontwerpbesluit kan worden afgeleid dat het wegverkeer op onder meer de Ganzenweg (N302) bij de berekening van stikstof moet worden betrokken. In paragraaf 4.2.2 'Wegverkeer' worden voor de beoordeling van de stikstofdepositie de belangrijkste wegen van en naar LA benoemd; A6, de Ganzenweg (N302) en de N309. Al deze wegen kruisen Natura 2000-gebieden en grenzen aan deze gebieden. De conclusie in de PB luidt (citaat):[46]

> *"Uit bovenstaande blijkt dat al het wegverkeer dat plaatsvindt als gevolg van de Activiteit, met uitzondering van het verkeer dat in Flevoland blijft, dichter dan 750 m langs of door een Natura 2000-gebied loopt."*

Los van de toegepaste '500 mvt-afkap', blijkt hieruit dat de tracés van de hiervoor genoemde wegen in en aangrenzend aan de betreffende Natura 2000-gebieden volgens de Stichting e.a. in het stikstofonderzoek hadden moeten worden betrokken. Uit het verkeersonderzoek van 4 Cast, dat eerst lopende de zienswijzetermijn zonder bijlage is verstrekt, kan niet worden afgeleid of de

[43] Kamerbrief minister van IenW van 1 februari 2021, kenmerk IENW/BSK-2021/13819, p. 7
[44] Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 31 936, nr. 732
[45] Kamerbrief minister van IenW van 1 februari 2021, kenmerk IENW/BSK-2021/13819, p. 8
[46] Rapport Lelystad Airport Passende Beoordeling van Royal HaskoningDHV van 13 januari 2021, p. 38

essentiële tracés van de Ganzenweg (N302), A6 en N309 nu wel op de juiste wijze in het onderzoek zijn betrokken. In het onderzoek heeft 4Cast de verkeersintensiteit op 16 doorsnedes beoordeeld. Zie Figuur 3-3 (citaat):



Figuur 3-3: Overzicht meetpunten intensiteiten

Hierbij is gebruik gemaakt van het NRM. De daarbij gehanteerde uitgangspunten voor het verkeersonderzoek zijn niet in de memo beschreven en die zijn dus onbekend.

In Tabel 3-3 van het verkeersonderzoek zijn de berekende toename van het aantal verkeersbewegingen voor de situatie van 10.000 vtb en 45.000 vtb opgenomen en afgezet tegen de aantallen zonder die situaties (‘verschillen’). Hetgeen de Stichting e.a. opvalt is dat resultaten opvallend sterk afwijken van de resultaten uit het verkeersonderzoek van het MER 2014. Dit geldt zowel voor de totalen als de verschillen. Zie voor de verschillen de tabel hieronder uit het verkeersonderzoek van 4 Cast en de tabel in paragraaf 8.1 uit het MER 2014.

Een illustratief voorbeeld van de opmerkelijke verschillen tussen de resultaten in beide verkeersonderzoeken biedt de volgende situatie. In het MER 2014 werd voor de Ganzenweg voor het referentiejaar 2025 een totaal aantal voertuigbewegingen berekend van 27.000 autonoom en 31.700 in de 45k-situatie (+4.700). In het verkeersonderzoek van 4Cast werd voor de N302 Knardijk (= Ganzenweg N302) een totaal aantal voertuigbewegingen berekend van 41.400 autonoom, 41.700 in de 10k situatie (+300) en 43.100 in de 45k -situatie (+ 1.700).

Het verschil in berekende autonome groei bedraagt *14.400* (= 41.400 - 27.000) voertuigen per etmaal! Het valt niet te herleiden waarom de verschillen zo groot zijn en dit wordt ook niet toegelicht. Onduidelijk is of, en zo ja hoe en waar de toename van 14.400 voertuigen en de resulterende extra stikstofdepositie, zijn verdisconteerd. Indien de nieuwe berekening van 4 Cast correct zou zijn, betekent dit automatisch veel meer stikstofdepositie dan voorzien in de berekeningen uit 2014. De Stichting e.a. stelt vast dat de verschillen in de autonome ontwikkeling dusdanig groot zijn dat een verklaring daarvoor nodig is. Een verklaring ontbreekt evenwel in de memo van 4 Cast.

Hetgeen ook blijkt uit de berekening van 4 Cast is dat de toename van verkeer voor het project LA veel kleiner is. Er lijkt dan ook te zijn gemorreld aan de uitgangspunten in het model. Deze moeten zijn veranderd ten opzichte van die in het verkeersonderzoek van het MER 2014 zijn gehanteerd. Het nettoresultaat is, dat het nieuw-berekende project-effect in termen van toename aantal voertuigen per etmaal op cruciale wegen veel lager is dan berekend is in het verkeersonderzoek van het MER 2014, terwijl de totale hoeveelheid verkeer in de referentiesituatie onrealistisch sterk is toegenomen. Er lijkt een verschuiving te hebben plaatsgevonden van 'project-effect' naar 'autonome ontwikkeling'.

Hoe dan ook, deze uitkomsten zijn dermate afwijkend, dat ze niet kunnen kloppen. Het heeft er alle schijn van dat de NRM-berekening dusdanig is gemodelleerd dat de aan het project toegerekende toename van uitstoot aan Veluwse zijde is geminimaliseerd. Hierdoor staat vrijwel vast dat niet alle effecten van de ontwikkeling van LA in beeld zijn gebracht.

4cast

Tabel 3-3: Intensiteiten (motorvoertuigen etmaal) op doorsnedes afgerond op honderdtallen

Doorsnede	Locatie	VAR 0K	VAR 10K	Verschil	VAR 45K	Verschil
1	A6 Hollandse Brug	169.700	170.600	900	173.700	4.000
	- A6 Hoofdrijbaan - Hollandse Brug	*157.700*	*158.500*	*800*	*161.600*	*3.900*
	- A6 Wisselbaan - Hollandse Brug	*12.000*	*12.100*	*100*	*12.100*	*100*
2	A6 tussen aansluiting 6 en knpt Almere	70.500	71.600	1.100	75.100	4.600
	- A6 Parallelbanen tussen aansluiting 6 en Knpt Almere	*24.300*	*24.400*	*100*	*24.400*	*100*
	- A6 Hoofdrijbanen tussen aansluiting 6 en aansluiting 8	*46.200*	*47.200*	*1.000*	*50.700*	*4.500*
3	A6 tussen aansluiting 8 en aansluiting 9	80.200	42.000	1.800	88.500	8.300
4	A6 tussen aansluiting 9 en aansluiting 10	78.300	78.200	-100	77.800	-500
5	A6 tussen aansluiting 10 en aansluiting 11	53.300	53.500	200	54.200	900
6	A6 tussen aansluiting 12 en aansluiting 13	55.400	55.500	100	56.100	700
7	A27 tussen de N706 en de A6 knpt Almere	51.300	52.000	700	54.100	2.800
8	A27 Stichtse Brug	80.400	81.000	600	82.900	2.500
9	N302 tussen Meerkoetweg en A6 aansluiting 10	25.000	25.500	500	28.000	3.000
10	N302 t.h.v. Antony Fokkerweg	26.000	26.600	600	28.800	2.800
11	Anthony Fokkerweg tussen Meerkoetweg en A6 aansluiting 9	1.400	3.400	2.000	10.200	8.800
12	N309 tussen de Oostranddreef en de A6 aansluiting 10	50.400	50.600	200	51.800	1.400
13	N307 Flevoweg	22.900	23.000	100	23.000	100
14	N309 Elburgerweg	12.100	12.100	0	12.200	100
15	N302 Knardijk	41.400	41.700	300	43.100	1.700
16	N301 Berencamperweg	24.900	25.100	200	25.600	700

Op grond van het vorenstaande stelt de Stichting e.a. zich op het standpunt dat het geactualiseerde verkeersonderzoek onzorgvuldig en in strijd met artikel 3:2 Awb tot stand is gekomen. Mitsdien is dit deel van de stikstofdepositie niet dan wel onvoldoende betrokken in de PB. Het ontwerpbesluit is in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid.

9. Berekeningen stikstofdepositie luchtverkeer

9.1 Emissies door vliegtuigen (10k en 45k) significant te laag berekend

De methode hoe de stikstofemissies van de vliegtuigbewegingen in de PB zijn berekend wordt toegelicht in het Achtergrondrapport en meer specifiek in de Bijlage C.

In paragraaf 2.1.3 'Emissiegegevens' van het Achtergrondrapport staat dat de emissiefactoren voor de vliegtuigmotoren afkomstig zijn uit de emissiedatabase voor Schiphol, de Regeling milieu-informatie luchthaven Schiphol (hierna: **RMI-database**)[47]. Deze database stamt uit 2010. Gelet daarop bevat die in de ogen van de Stichting e.a. geen actuele gegevens voor de ontwikkeling van LA voor groot luchtverkeer.

Er wordt gesproken over twee typen motoren waarvoor de emissiefactoren gecorrigeerd zijn (PW206B en TSIO-360-KB motoren). Naar aanleiding hiervan heeft het ministerie van IenW een update gestart ten aanzien van de RMI-database, zodat dit soort onrealistische gegevens niet meer zullen kunnen voorkomen.

In bijlage C van het Achtergrondrapport worden verschillende methodes genoemd voor de berekening van emissies van vliegtuigen (citaat):[48]

> **C.1 Emissie indicatoren**
> Er zijn momenteel drie soorten berekeningen voor de luchtkwaliteit in gebruik, met resultaten waaraan verschillende normen kunnen worden gesteld. De berekeningsresultaten behoren bij de volgende indicatoren:
> - De totale emissiehoeveelheden per periode op een luchthaven (tot en met een hoogte van 3.000 voet (914,4 meter)):
>   i. Conform de ICAO Exhaust Emission Databank standaardberekening;
>   ii. Conform de RMI Schiphol (aangepaste ICAO-methode en database).
> - De gemiddelde (emissie)concentraties voor een periode in het gebied rond de luchthaven.
> - De deposities gedurende een periode in het gebied rond de luchthaven.

De Stichting e.a. vraagt zicht af of de emissiegegevens van de RMI-database voor Schiphol wel toepasbaar zijn voor LA. Ter toelichting dient het volgende.

Vervolgens wordt over 'taxiën' in paragraaf 2.1.3 'Emissiegegevens' van het Achtergrondrapport vermeld (citaat):

> *"De taxibijdrage wordt bepaald door per vliegtuigbeweging de taxiroute van de opstelplek naar het begin c.q. einde van de betreffende start- of landingsbaan te bepalen en de emissie van het taxiën op een vergelijkbare wijze als het vliegverkeer te modelleren."*

[47] RMI-database Annex 8E2, onderdeel 3, behorend bij bijlage 8 van de Regeling milieu-informatie luchthaven Schiphol, Inspectie Leefomgeving en Transport, 2010. https://wetten.overheid.nl/BWBR0014722/2019-11-28

[48] Berekeningen Lelystad Airport, Achtergrondrapport bij de passende beoordeling, van Adecs Airinfra Consultants van 13 januari 2021, p. 58

Hieruit kan worden afgeleid dat de modellering van de taxibijdrage is gebaseerd op de specifieke situatie op de luchthaven van LA. Evenwel kan de Stichting e.a. dit niet beoordelen dan wel controleren omdat de hierover ter inzage gelegde stukken ontoereikend zijn.

Vervolgens wordt in paragraaf 2.4 'Rekenmethode' van het Achtergrondrapport specifiek over vliegverkeer - voor zover hier van belang - vermeld (citaat):[49]

> *"Aan de hand van het model, zoals beschreven in Bijlage C, worden de emissiebronnen langs de vliegbaan gepositioneerd. Met de locatie van de emissie, de tijdsduur van de emissie per emissiepunt en de uitstoot in grammen per seconde, is de emissie in de emissiepunten bekend. (…)"*

Onder 'Totale Emissies' in Bijlage C wordt beschreven hoe het totaal wordt bepaald. Er wordt gebruik gemaakt van een standaard ICAO start- en landingscyclus, de LTO-cyclus (citaat):[50]

> *"Voor de totale emissieberekening wordt gebruik gemaakt van de methode die origineel is toegepast voor de ICAO Exhaust Emission Databank (ref. 1) en uitvoerig beschreven in ICAO Annex 16 volume II "Aircraft engine emissions "(ref. 4). In deze documenten wordt een standaard start- en landingcyclus gedefinieerd ofwel een LTO-cyclus (Landing-Take-Off-cycle) (…)."*

Hierbij wordt gebruik gemaakt van de standaardtijden per vluchtfase van de LTO-cyclus (citaat):[51]

> *"Bij gebruik van de typische tijden voor de verschillende LTO-modes behorende bij een bepaalde TIM-code wordt geen rekening gehouden met de feitelijke vluchtuitvoering maar wordt gebruik gemaakt van de standaardtijden van een standaard LTO-cyclus zoals vastgelegd in een database."*

Op grond van het vorenstaande concludeert de Stichting e.a. dat de standaard LTO-cyclus met de standaardtijden is toegepast bij LA. Maar een standaard LTO-cyclus beschrijft niet de situatie bij LA en is daardoor ongeschikt.

Het is evident dat lang op een constante hoogte vliegen van 3.000 voet of lager, zowel op de vertrek- als naderingsroutes, tot veel meer emissies leidt, dan een standaard LTO-cyclus. De emissie-totalen zijn dan ook met zekerheid onderschat. In het MER 2018 werd dit al bediscussieerd. Zo wordt in Tabel 28 van het MER 2018 Hoofdrapport een vergelijk getoond van de vliegtijden per vluchtfase volgens de standaard LTO-procedure, en specifiek voor LA (citaat):[52]

[49] Berekeningen Lelystad Airport, Achtergrondrapport bij de passende beoordeling, van Adecs Airinfra Consultants van 13 januari 2021, p. 29

[50] Berekeningen Lelystad Airport, Achtergrondrapport bij de passende beoordeling, van Adecs Airinfra Consultants van 13 januari 2021, p. 58

[51] Berekeningen Lelystad Airport, Achtergrondrapport bij de passende beoordeling, van Adecs Airinfra Consultants van 13 januari 2021, p. 58

[52] MER 2018 Actualisatie MER Lelystad, p. 128; bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 31 936, 462

Tabel 28 – Geactualiseerde tijdsduur per (emissie) fase voor Lelystad specifiek.

Fase	ICAO standaard tijd (minuten)	Lelystad specifiek tijd (minuten)
Idle (taxien)	26,0	Circa 11
Final approach + level bij aankomstvanaf 3.000 voet	4,0	Circa 10
Take off	0,7	Circa 1
Climb out	2,2	Circa 1
Level bij vertrektot 3.000 voet	n.v.t.	Circa 2

Hoewel de tijdsduur per vluchtfase kan worden aangepast, is die tijdsduur in de berekeningen behorende bij de aanvraag om de natuurvergunning ongewijzigd gehandhaafd. Hierdoor staat volgens de Stichting e.a. vast dat de emissies zoals nu gebruikt in de depositieberekening te laag zijn. Hierdoor wordt de deposities dus onderschat.

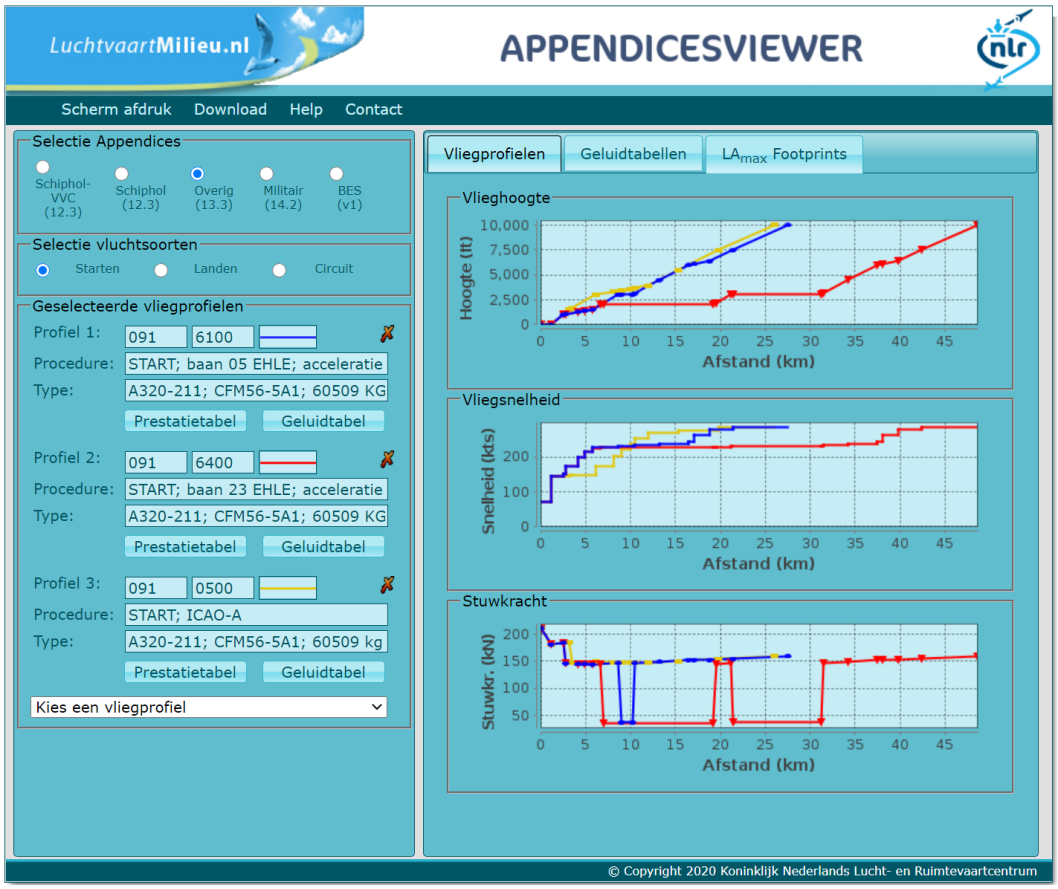
Dit is extra wrang, omdat er geschreven wordt dat de taxi-tijd wél is aangepast. Volgens het MER 2018 duurde de Idle(taxi) fase van de standaard LTO-fase 26 minuten, terwijl voor Lelystad Airport circa 11 minuten is berekend. Zie tabel 28 uit het MER 2018 hierboven. Daardoor zijn de emissies ten gevolge van taxiën ongeveer gehalveerd, terwijl de extra emissies ten gevolge van lang horizontaal vliegen niet zijn verdisconteerd.

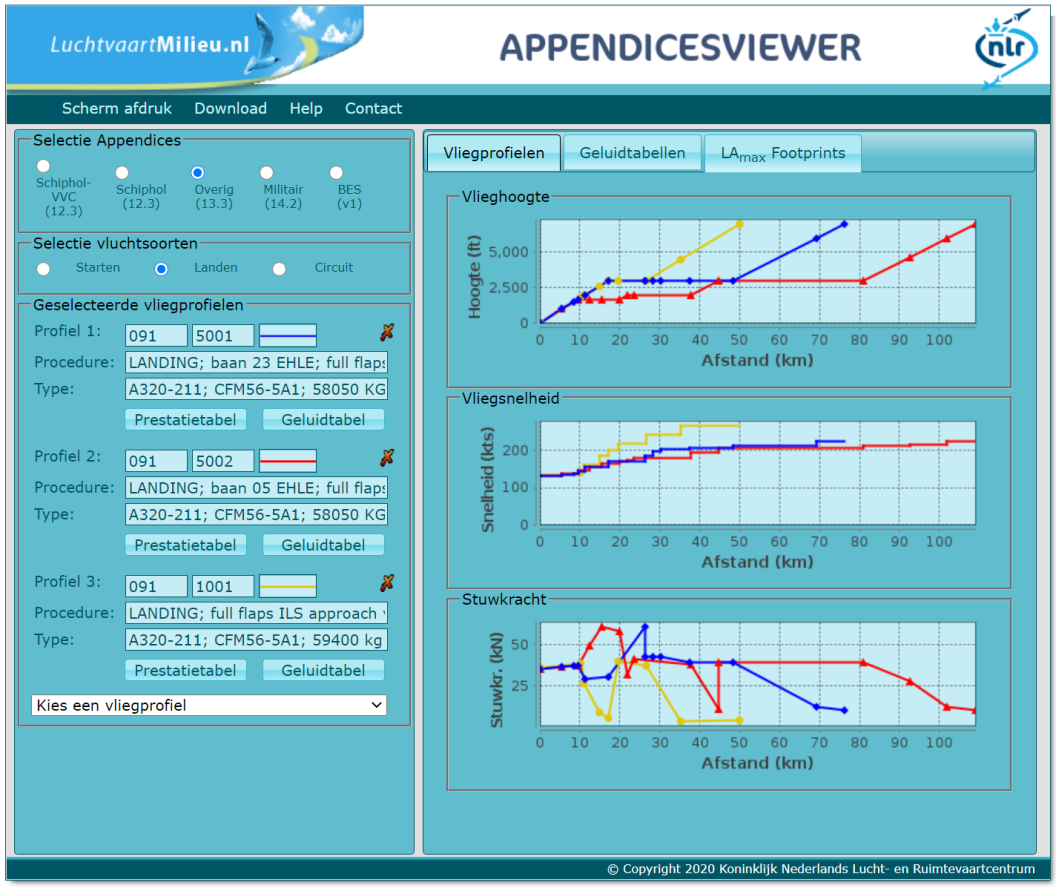
Vrijdag 19 maart 2021 is er telefonisch contact geweest met de heer Jongbloed van LNV over de RMI-database. De database zou openbaar zijn. Bij navraag blijkt de database 'niet-actief openbaar' te zijn. De database moest nog worden geactualiseerd. Het NLR zou daar mee bezig zijn. Op 23 maart eind van de dag had de Stichting e.a. nog steeds geen toegang gekregen tot de RMI-database. Niet die van 2010, noch een geactualiseerde versie. De Stichting e.a. heeft de inhoud van de database gegevens dus niet kunnen verifiëren.

De emissies berekend tot 3.000 voet zijn dus om verschillende redenen aantoonbaar onrealistisch laag, met als gevolg een te laag berekende depositie. In zoverre is het onderzoek naar de stikstofdeposities van vliegtuigbewegingen onzorgvuldig en in strijd met artikel 3:2 Awb verricht.

Het belang van een zo realistisch mogelijke berekening van emissies onder de 3.000 voet is nog eens extra groot, omdat de emissies boven 3.000 voet buiten beschouwing zijn gelaten. Door toepassen van onrealistische vliegprofielen/vliegtijden onder de 3.000 voet wordt een deel van de emissies overgeheveld naar 'boven de 3000 voet', om vervolgens niet meer te worden meegerekend.

Uit de figuren hieronder blijkt het verschil tussen een start en nadering op LA en een standaard ICAO-procedure:


LuchtvaartMilieu.nl
APPENDICESVIEWER
Scherm afdruk
Download
Help
Contact
Selectie Appendices
Schiphol-VVC (12.3)
Schiphol (12.3)
Overig (13.3)
Militair (14.2)
BES (v1)
Selectie vluchtsoorten
Starten
Landen
Circuit
Geselecteerde vliegprofielen
Profiel 1:
091
6100
Procedure:
START; baan 05 EHLE; acceleratie
Type:
A320-211; CFM56-5A1; 60509 KG
Prestatietabel
Geluidtabel
Profiel 2:
091
6400
Procedure:
START; baan 23 EHLE; acceleratie
Type:
A320-211; CFM56-5A1; 60509 KG
Prestatietabel
Geluidtabel
Profiel 3:
091
0500
Procedure:
START; ICAO-A
Type:
A320-211; CFM56-5A1; 60509 kg
Prestatietabel
Geluidtabel
Kies een vliegprofiel
Vliegprofielen
Geluidtabellen
LAmax Footprints
Vlieghoogte
Hoogte (ft)
Afstand (km)
Vliegsnelheid
Snelheid (kts)
Afstand (km)
Stuwkracht
Stuwkr. (kN)
Afstand (km)
© Copyright 2020 Koninklijk Nederlands Lucht- en Ruimtevaartcentrum


LuchtvaartMilieu.nl
APPENDICESVIEWER
Scherm afdruk
Download
Help
Contact
Selectie Appendices
Schiphol-VVC (12.3)
Schiphol (12.3)
Overig (13.3)
Militair (14.2)
BES (v1)
Selectie vluchtsoorten
Starten
Landen
Circuit
Geselecteerde vliegprofielen
Profiel 1:
091
5001
Procedure:
LANDING; baan 23 EHLE; full flaps
Type:
A320-211; CFM56-5A1; 58050 KG
Prestatietabel
Geluidtabel
Profiel 2:
091
5002
Procedure:
LANDING; baan 05 EHLE; full flaps
Type:
A320-211; CFM56-5A1; 58050 KG
Prestatietabel
Geluidtabel
Profiel 3:
091
1001
Procedure:
LANDING; full flaps ILS approach
Type:
A320-211; CFM56-5A1; 59400 kg
Prestatietabel
Geluidtabel
Kies een vliegprofiel
Vliegprofielen
Geluidtabellen
LAmax Footprints
Vlieghoogte
Hoogte (ft)
Afstand (km)
Vliegsnelheid
Snelheid (kts)
Afstand (km)
Stuwkracht
Stuwkr. (kN)
Afstand (km)
© Copyright 2020 Koninklijk Nederlands Lucht- en Ruimtevaartcentrum

9.2 '3.000 voet-afkap'

Volgens de Stichting e.a. heeft de minister van LNV bij de berekening van de depositiebijdrage van de vluchten ten onrechte een '3.000 voet-afkap' toegepast. Ook hierdoor is de stikstofdepositie van vliegtuigbewegingen onderschat.

In het Achtergrondrapport bij de PB wordt in paragraaf 2.1.2 'Studiegebied en vliegroutes' toegelicht hoe het onderzoeksgebied voor het berekenen van de depositiebijdragen van vliegtuigbewegingen wordt bepaald (citaat):[53]

> *"Het hanteren van een bovengrens van 3.000 voet (914,4 meter) komt overeen met de aanpak overeengekomen in ICAO- en NEC-verband. Dit betekent dat de vliegroutes tot en met 3.000 voet (914,4 meter) zijn meegenomen. De Commissie voor de m.e.r. adviseert met betrekking tot de berekeningsmethodieken (ref 13)[54]: 'Bereken alleen de effecten van de emissies die plaatsvinden tot op een hoogte van 3.000 voet. De relatief geringe bijdrage aan de lokale depositie van emissies die boven die hoogte plaatsvinden, is nu niet betrouwbaar te berekenen'."*

Hieruit blijkt dat de bovengrens van het onderzoeksgebied is gelegen op 3.000 voet. Het toepassen van de '3.000 voet-afkap' in AERIUS is ontleend aan de Evaluatie stikstofberekeningen LA van de Commissie m.e.r. van 31 maart 2020.[55] Het is de vraag volgens de Stichting e.a. of met deze afkap wordt voldaan aan de voorwaarden waaraan een passende beoordeling moet voldoen.

Het is evident dat ook de luchtvaart bijdraagt aan de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. Over de omvang bestond/bestaat evenwel onduidelijkheid. Omdat de Nederlandse luchthavens niet over een natuurvergunning beschikken heeft de minister van LNV, mede onder druk van SATL, in oktober 2019 het Adviescollege Stikstofproblematiek (hierna: **Remkes**) verzocht om een advies over de luchtvaartsector. Remkes heeft op 15 januari 2020 het 'Advies Luchtvaartsector' uitgebracht. Een belangrijke conclusie van Remkes is dat ook de stikstof van vliegtuigbewegingen boven de grens van 3.000 voet in de berekening moet worden betrokken.

Over de emissies boven en onder de 3.000 voet van vliegbewegingen vermeldt Remkes in het kort (citaat):[56]

> *"3.2. Mate van beïnvloedbaarheid van emissies onder en boven 3.000 voet*
> *De grens van 3.000 voet is conform de voorschriften uit het EMEP Guidebook 2019. Dit is ook inhoudelijk een zinvolle grens, aangezien de emissies in de menglaag (onder 3.000 voet) dichter bij de bron neerslaan, terwijl emissies boven de menglaag (boven 3.000 voet) zich gelijkmatiger verdelen en verder verspreiden. Ter illustratie:*
> *• De tijdsduur dat NOx zich in de menglaag onder 3.000 voet bevindt, totdat het neerslaat, bedraagt enkele uren.*
> *• De tijdsduur van NOx die zich boven 3.000 voet bevindt, betreft ongeveer tien dagen.*

[53] Berekeningen Lelystad Airport, Achtergrondrapport bij de passende beoordeling, van Adecs Airinfra Consultants van 13 januari 2021, paragraaf 3.2.3, p. 7

[54] Ook het Adviescollege Stikstofproblematiek onder leiding van Remkes (ref. 12) stelt dat zodra emissies boven de 3.000 voet (914,4 meter) komen, de ruimtelijke relatie tussen emissies en deposities niet langer valt te herleiden. Daarbij geeft het Adviescollege aan dat de emissies een sterk Europees en mondiaal karakter hebben, waardoor het ingewikkeld is om de deposities ervan op nationale schaal te berekenen.

[55] Berekeningen Lelystad Airport, Achtergrondrapport bij de passende beoordeling, van Adecs Airinfra Consultants van 13 januari 2021, paragraaf 2.4, p. 28

[56] Advies Luchtvaartsector van het Adviescollege Stikstofproblematiek d.d. 15 januari 2020, p. 9 e.v.

De menglaag bevindt zich 92% van de tijd onder de grens van 3.000 voet en komt hier alleen op zonnige dagen boven. De grens van 3.000 voet is daarmee zeker geen bovengrens (ook de NOx-emissies daarboven hebben effect voor de deposities op de grond), maar voor de emissies tot 3.000 voet zijn de effecten voor lokale deposities het meest uitgesproken, beter te beïnvloeden en te relateren aan de emissiebron.

De emissies boven 3.000 voet hebben een sterk Europees en mondiaal karakter waardoor het ingewikkeld is om de depositie ervan op nationale schaal te berekenen. Deze depositie heeft het karakter van een globale achtergronddepositie die voor het gehele grondgebied van Nederland een relatief gelijke bijdrage aan stikstofdepositie oplevert. De mate van beïnvloedbaarheid van deze deposities door de luchtvaart in Nederland is zeer gering.

Dit wil echter niet zeggen dat de emissies boven 3.000 voet niet relevant zijn, zeker omdat deze emissies groter zijn dan de emissies onder 3.000 voet. De emissies boven 3.000 voet zijn wel toe te rekenen aan de luchtvaart. Het Adviescollege betrekt deze dan ook nadrukkelijk in de analyse en de advisering (Onderstreping: Stichting e.a.).*"*

Gelet op deze beschouwing en conclusie van Remkes betwist de Stichting e.a. dat de begrenzing tot 3.000 voet aanvaardbaar is. Met behulp van AERIUS kan bovendien ook de stikstofdepositie van emissies boven de 3.000 voet worden berekend. Zoals is overwogen in de hiervoor besproken A15-uitspraak van de Afdeling, is het gebruiken van een afkap voor het maken van de passende beoordeling alleen toegestaan als daarmee 'volledige', 'precieze' en 'definitieve' constateringen en conclusies kunnen worden verkregen die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de geplande werkzaamheden voor de betrokken Natura 2000-gebieden kunnen wegnemen.[57] Hiervan is bij de '3.000 voet-afkap' in de ogen van de Stichting e.a. geen sprake. Alleen al uit het advies van Remkes blijkt al dat 8% van de emissies van de vliegtuigbewegingen van en naar LA boven de menglaag leidt tot deposities in nabijgelegen Natura2000 gebieden. Met AERIUS kan zeer nauwkeurig worden berekend welke stikstofbijdrage afkomstig is van emissies boven de 3.000 voet. Het rekenprogramma houdt dus rekening met de variatie in de hoogte van de menglaag ten gevolge van de weersomstandigheden.

Gelet hierop stelt de Stichting e.a. zich op het standpunt dat wetenschappelijk getwijfeld moet worden aan het hanteren van de '3.000 voet-afkap'. In de PB hadden dus ook alle vliegtuigbewegingen van en naar LA boven de 3.000 voet moeten worden betrokken. Temeer, omdat op grond van de aansluitroutes voor LA over relatieve lange afstanden laag wordt gevlogen. Met zekerheid kan worden gesteld dat de natuurlijke kenmerken van de betreffende Natura 2000-gebieden ook worden aangetast door de effecten van de vluchten boven de 3.000 voet. Mitsdien is dit deel van de stikstofdepositie niet dan wel onvoldoende betrokken in de PB. Dit klemt temeer, omdat in de PB geen maatregelen zijn betrokken voor het geval de '3.000 voet-afkap' niet meer kan worden toegepast. Het is dus niet verzekerd dat eventuele 'rest-effecten' niet leiden tot de aantasting van Natura 2000-gebieden. Het ontwerpbesluit is in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid.

Tot slot vestigt de Stichting e.a. de aandacht op de volgende aanbeveling van de commissie-Remkes aan de minister van IenW (citaat):[58]

[57] HvJ 15 mei 2014 (ECLI:EU:C:2014:330), punt 27, en AbRS 21 januari 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:105), r.o. 69
[58] Advies Luchtvaartsector van het Adviescollege Stikstofproblematiek d.d. 15 januari 2020, p. 25

“Onafhankelijke wetenschappelijke reviewboard Lelystad Airport
In het licht van de te nemen besluiten over de groei van Schiphol en de openstelling van Lelystad Airport hebben verschillende natuur- en milieuorganisaties en actiegroepen (waaronder de Samenwerkende Actiegroepen Tegen Laagvliegen, SATL) onderzoek gedaan naar stikstofdeposities van luchthavens. Het Adviescollege beveelt het Ministerie van IenW aan om een onafhankelijke review te laten uitvoeren om op zeer korte termijn een oordeel te geven over de inbreng van deze natuur- en milieuorganisaties en actiegroepen en over de juistheid van de cijfermatige onderbouwing van de te nemen besluiten.”

Voor zover de Stichting e.a. bekend heeft de minister van IenW hieraan tot op heden geen uitvoering gegeven.

10. Vogels

10.1 Onderzoeksrapporten vogels niet representatief voor beoordeling effecten

In paragraaf 3.2.1 van de PB wordt het kader geschetst voor de beoordeling van de gevolgen van de uitbreiding van LA voor de vogels door vlieg- en wegverkeer. Het kader is gebaseerd op een tiental onderzoeksrapporten waarvan het meest actuele onderzoeksrapport dateert uit 2009. De overige in de voetnoten vermelde onderzoeksrapporten zijn ouder.

Het in de onderzoeksrapporten geschetste kader en/of de getrokken conclusies zijn niet representatief voor de huidige vogelpopulaties. Sommige populaties zijn na 2009 ook nog eens fors in omvang toegenomen. Dit geldt met name voor de grote vogels zoals de ganzen, ooievaars, aalscholvers en zeearenden.

Voorts ontbreekt een specifiek onderzoek naar de verstoring van vogels door licht en geluid als gevolg van de 10.000 en 45.000 vtb. Er is dus ook onvoldoende onderzoek gedaan naar de gevolgen voor de vogels. Zonder dit onderzoek kan niet in redelijkheid worden geconcludeerd dat significante effecten op de vogels zijn uitgesloten. Het ontwerpbesluit kan in zoverre dus niet op de PB worden gebaseerd en is in strijd met artikel 3:2 Awb.

10.2 Ontbrekende vogelsoorten

In de PB en onderliggende onderzoeksrapporten ontbreken tal van vogelsoorten. We noemen hier drie voorbeelden: de zeearend, de grauwe kiekendief en de ooievaar.

10.2.1 Zeearend

Een vogel die in het geheel niet is beschouwd, is de zeearend. De zeearend is de grootste Europese roofvogel met een lengte van 77 tot 95 cm en een vleugelspanwijdte van 200 tot 250 cm en staat op de rode lijst[59]. De zeearend broedt sinds 2006 in Nederland (Oostvaarderplassen). In 2018 waren er 18 broedparen. In 2006 waren er nog maar 986 waarnemingen, dit is in 2020 gestegen tot ruim 16 duizend[60]. Veel van de waarnemingen zijn gedaan in een ruime omgeving rond LA. Met name de Oostvaardersplassen, Veluwerandmeren en de IJsseldelta zijn gebieden waar de zeearend veel wordt waargenomen. In vlucht vallen de grote brede vleugels op, die de Zeearend de bijnaam "vliegende deur" opleverden.

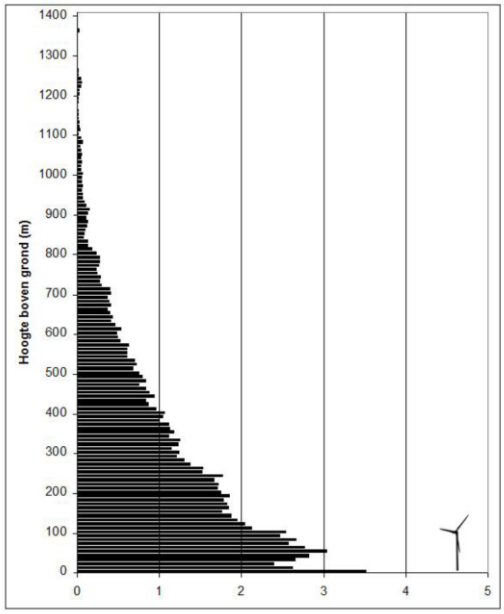
De Werkgroep Zeearenden doet onderzoek naar het vlieggedrag van de zeearend[61]. Sinds de zomer van 2019 wordt voor een deel van de tijd driedimensionale hoge-resolutie gegevens met 3 seconden intervallen verzameld. Deze zijn onder andere beschikbaar als vogels in windparken vliegen maar ook daarbuiten. Tot en met 2020 werden van acht verschillende individuen samen meer dan 550 uur van dit soort gegevens verzameld. Een groot deel hiervan betrof bewegingen in Zuidelijk en Oostelijk Flevoland. Ook weergegeven het Percentage vliegtijd per hoogteklasse van 10 m op basis van hoge-resolutie gegevens van acht individuele Zeearenden in Zuidelijk en Oostelijk Flevoland in 2019 en 2020. Duidelijk is te zien dat de zeearenden de vliegroutes van LA kruisen. De gemeten vlieghoogte van de zeearenden varieert van 0 tot 1400 meter hoogte. De vlieghoogte van de vliegtuigen varieert van 0 tot maximaal 1.800 m, waarbij binnen Flevoland over lange stukken op constant hoogte wordt gevlogen (2.000 en 3.000 voet respectievelijk 600 en 900 meter). Deze enorme vogels vliegen dus in hetzelfde luchtruim als de verkeersvliegtuigen.

[59] Zie https://www.vogelbescherming.nl/ontdek-vogels/kennis-over-vogels/vogelgids/vogel/zeearend
[60] Zie https://waarneming.nl/species/353/
[61] Werkgroep Zeearend Nederland 2021. Terreingebruik, dispersie en sterfte van jonge Zeearenden uit Nederland. Voortgangsrapport 2020.

Het vlieggedrag van de zeearenden in combinatie met groot vliegverkeer van en naar LA leidt tot risico's voor de individuele vogels. Dit kan van invloed zijn op de instandhouding van de populatie, van de broedgebieden (en daarmee de populatie) en de bereikbaarheid van foerageergebieden.

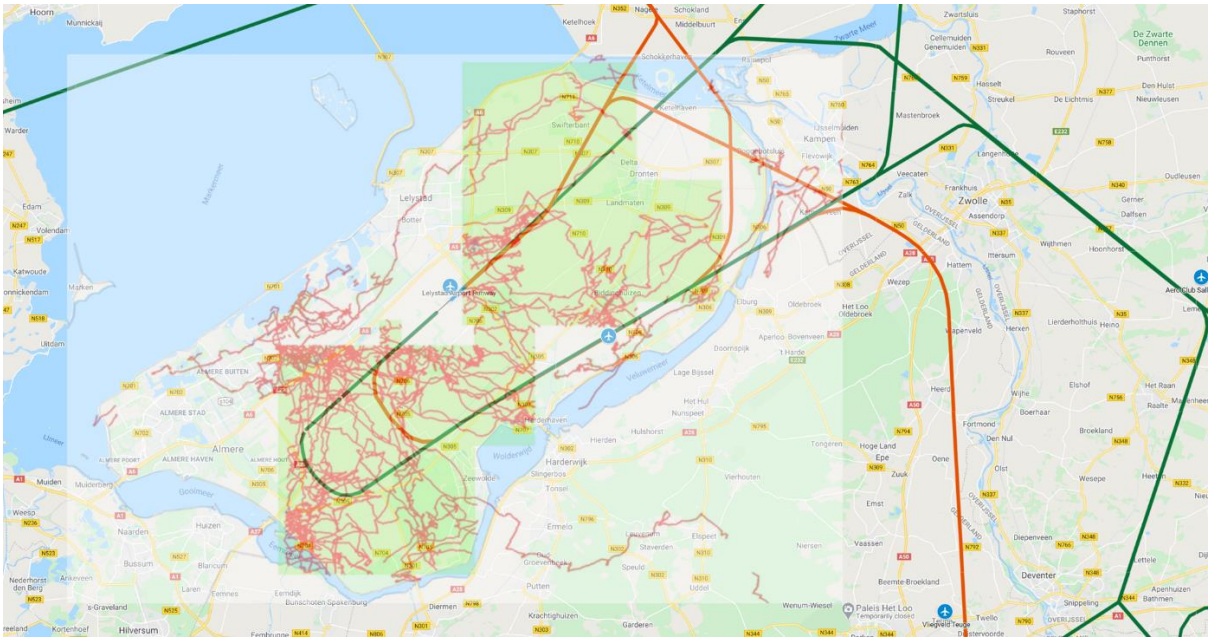
De PB noch de daarin gerefereerde onderzoeken bespreken de zeearend en zijn habitat. Dat kan ook niet, want daarvoor zijn de gebruikte onderzoeken te gedateerd.

Uit het onderzoek naar vlieggedrag van de zeearend[62]:



Figuur 5. Percentage vliegtijd per hoogteklasse van 10 m op basis van hoge-resolutie gegevens van acht individuele Zeearenden in Zuidelijk en Oostelijk Flevoland in 2019 en 2020.

Gemeten vliegbewegingen van de zeearenden interfereren met de B+ vertrek en naderingsroutes voor groot vliegverkeer:

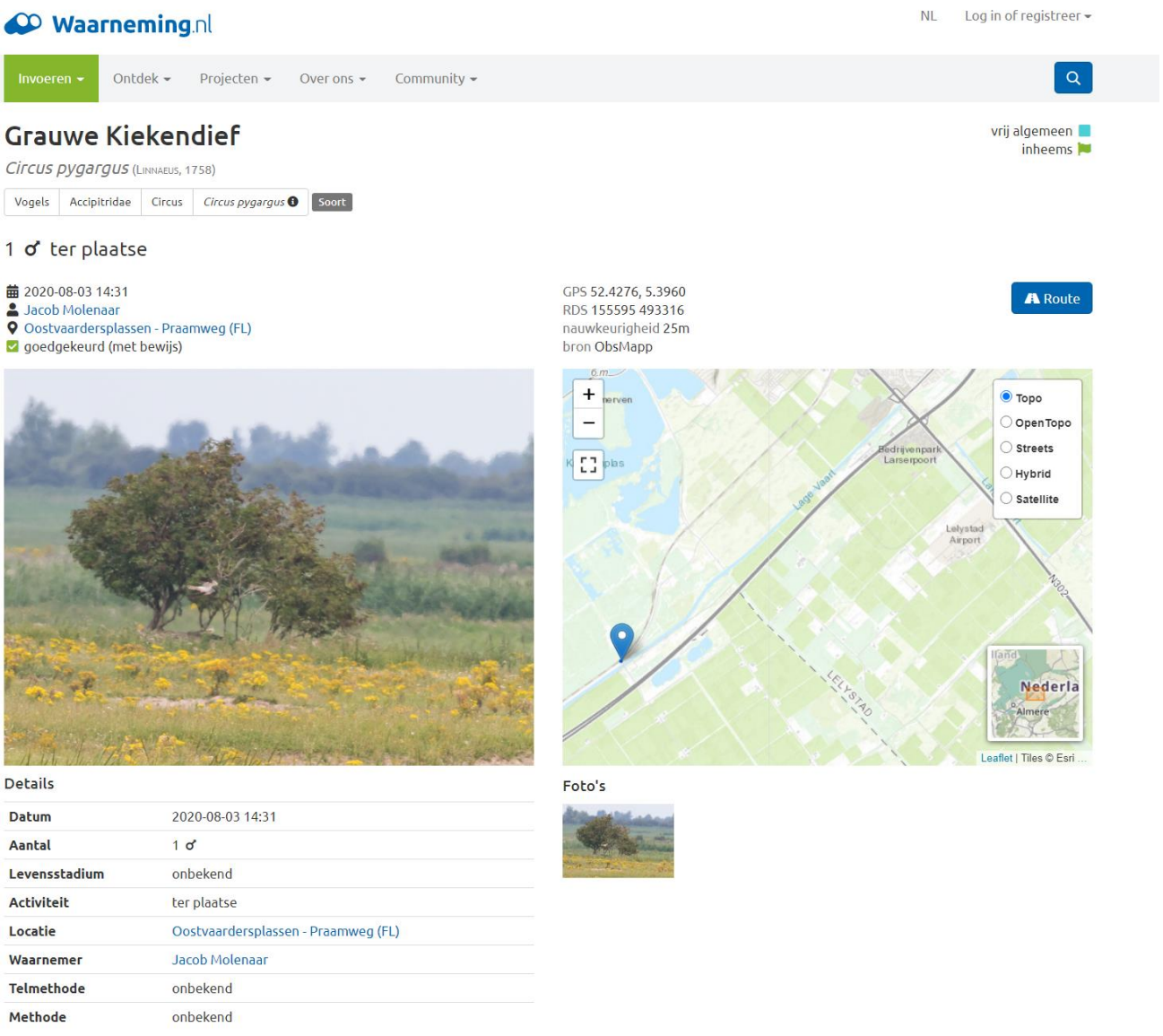


[62] Werkgroep Zeearend Nederland 2021. Terreingebruik, dispersie en sterfte van jonge Zeearenden uit Nederland. Voortgangsrapport 2020.

10.2.2 Grauwe Kiekendief

De Grauwe kiekendief staat op de rode lijst en is ernstig bedreigd[63]. Het merendeel van de Grauwe Kiekendieven nestelt in akkerbouwgewassen in Groningen. Enkele paren broeden jaarlijks op vergelijkbare plekken in Flevoland. Elders zijn broedgevallen uiterst zeldzaam.

In de PB noch in de onderliggende onderzoeksrapporten wordt gesproken over deze ernstig bedreigde vogelsoort en de mogelijke effecten van een vliegveld, terwijl deze zeldzame vogel toch wordt waargenomen in de buurt van het vliegveld en de lage vliegroutes:



[63] https://www.sovon.nl/nl/soort/2630

Grauwe Kiekendief

Wetenschappelijke naam
Circus pygargus

Engelse naam
Montagu's Harrier

Rode Lijst : Ernstig bedreigd

Ramsar 1% : -

Broedpopulatie
52 (2019)

Geschat maximum winter
-

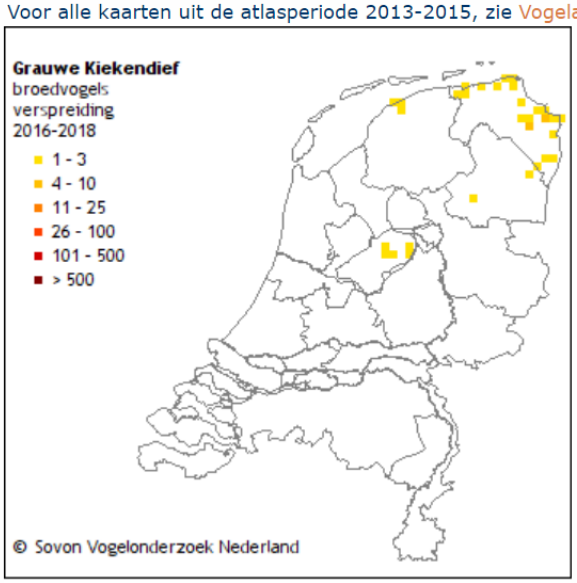
Geschat maximum doortrek
100-500 (2008-2012)

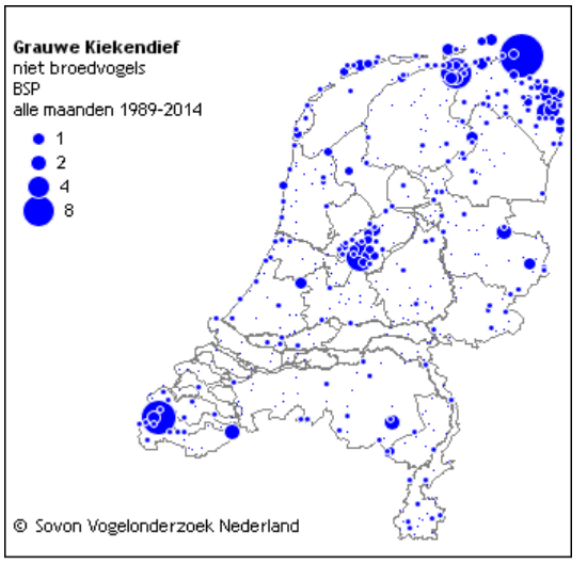


Verspreiding & trends | **Staat van Instandhouding** | **Telrichtlijnen**

Verspreiding | Aantalsontwikkeling | Broedsucces en overleving | Seizoensvoorkomen

Voor alle kaarten uit de atlasperiode 2013-2015, zie Vogelatlas.nl





verspreiding (2016-2018) | BSP (1989-2014)

2016-2018 Deze kaart is gebaseerd op landelijke tellingen van kolonievogels en zeldzame broedvogels (Meetnet Broedvogels). Per atlasblok van 5x5 km is het aantal broedparen gegeven. Project informatie

1989-2014 Deze gegevens zijn gebaseerd op losse waarnemingen uit het Bijzondere Soorten Project (BSP). Ze zijn weergegeven op de schaal van 5x5 km blokken. Project informatie

10.2.3 Ooievaar

Er worden steeds meer ooievaars waargenomen en ook de groeiende lijn van het aantal broedgevallen zet stevig door. Precies in dit gebied, waar deze graag, in thermiekbellen, naar grote hoogtes stijgende vogels vertoeven, zijn dalende vliegroutes (op hoogtes tussen 1.500 en 2.100 meter) naar LA gepland.

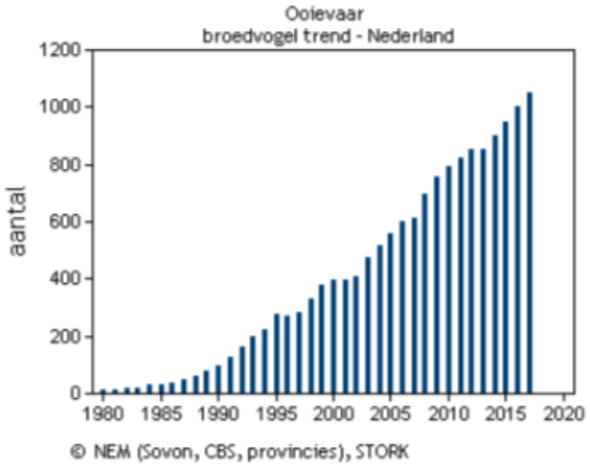
Het AIP ENR 5.6.1, onder punt 4 meldt over ooievaars het volgende:

> *"In the Netherlands there are stations in which storks are held and taken care of. The population of these stations can vary from 5 up to 70 storks. One station has a population of up to 300 birds. Especially during the breeding period (March to July) storks can soar up to FL 100 in search of food. Also watch out for young storks taking flight during this period. Stork migration takes place in July and August/September."*

Een expliciete waarschuwing voor deze vogels dus.

Het is zeer goed voorstelbaar dat omwille van de vliegveiligheid straks extra beheersmaatregelen nodig blijken of worden geacht te zijn. Afhankelijk van het soort maatregel kan dit een effect hebben op de habitats en de populaties. Deze mogelijke effecten zijn niet in kaart gebracht. Dat kan ook niet, want de onderliggende onderzoeken zijn daarvoor ontoereikend.

Een simpele zoekactie in het Waardenburg rapport van 2018[64] op het woord "ooievaar" levert geen resultaat. De Stichting wil hiermee nogmaals benadrukken dat de onderliggende onderzoeksrapporten incompleet en gedateerd zijn.



10.3 Rondetafel Tweede Kamer over Vliegveiligheid en Vogelaanvaringen

Niet alleen zijn de vogelonderzoeken te gedateerd, maar op de kwaliteit van de onderzoeken valt ook veel aan te merken, zoals mede bleek tijdens een zitting van de Commissie van de TK 27 maart 2019[65]. Tijdens die hoorzitting is door tal van experts veel kritiek geuit op het vogelonderzoek zoals

[64] Bureau Waardenburg, Rapport "Vliegveiligheid ten gevolge van aanvaringen met vogels".
[65] https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details/2019A00425

gedaan ten behoeve van het MER en het Lhb. Toch blijkt dat er voor de PB geen nieuw of aanvullend onderzoek is gedaan.

Maarten van Loonen, Universitair Hoofdocent Arctisch Centrum, Rijksuniversiteit Groningen en Lid van de Commissie Vogeltoets beschrijft de beheersmaatregelen die rond Schiphol genomen moeten worden en spreekt zijn verbazing uit over het beperkte vogelonderzoek rond Lelystad Airport. Het is evident dat maatregelen zoals rond Schiphol in gebruik, ook toegepast kunnen moeten worden rond Lelystad Airport. Dat daar niks over gezegd wordt in de PB is een ernstig gebrek:

> *"Rond Schiphol zijn er verschillende beheersmaatregelen genomen om het risico van vogelaanvaringen te voorkomen. Binnen een straal van 6 kilometer mag er volgens de wet niets aangelegd worden met vogelaantrekkende werking voor het vliegveld. Deze 6 km zone is inmiddels als proef uitgebreid tot een straal van 12 kilometer. De Commissie Vogeltoets moet rapporten beoordelen die een inschatting maken over de vogelaantrekkende werking bij nieuwe ruimtelijke ingrepen binnen 12 km rond Schiphol. Binnen een straal van 10 kilometer wordt er actief populatiebeheer van ganzen gedaan, door jaarlijks 10.000 ganzen in de ruitijd in natuurgebieden te vergassen. Jagers proberen ook zoveel mogelijk de aanwezigheid van ganzen rond Schiphol door jacht in te perken. Binnen de hekken heeft Schiphol een eigen vogel-verjaag-groep. Buiten de hekken ligt het ingewikkelder en worden maatregelen ondersteund met overheidssubsidies."*

Rond Schiphol gaat het met name om ganzen. Rond Lelystad Airport, ingeklemd tussen de Oostvaardersplassen en Randmeren, gaat het om grotere aantallen, meer soorten met ook nog eens niet goed in kaart gebrachte dagelijkse trek en seizoenstrek.

Het wekt verbazing dat in de PB geen aandacht wordt besteed aan deze dagelijkse en seizoenstrek, die enerzijds verstoord wordt door de vliegtuigen, maar anderzijds een gevaar is voor de vliegtuigen en inzittenden.

Tijdens dezelfde hoorzitting zegt dr. D.W. van Liere hierover:

> *"Ik zie het probleem van het vliegveld in landbouwgebied niet snel opgelost. Het hele jaar door zal in en rondom het vliegveld (tot 6 km bij voorkeur) geen voedsel te halen moeten zijn, met name voor ganzen. Die helderheid is nodig, want half-half oplossingen bewerkstelligen niet dat dieren leren uit de buurt te blijven. Zo zal het toepassen van gansonvriendelijke gewassen (olifantsgras) weinig soelaas bieden, want er vindt wisselbouw plaats. Er zal dus altijd wel nu of in de nabije toekomst een veld in de buurt zijn, waar wel aantrekkelijk gewas wordt verbouwd.*
>
> *Afschot lijkt mij zoals boven aangegeven weinig zinvol."*

Kortom: de nabijheid van de Oostvaardersplassen lijkt een onoverkomelijk probleem. Ook van afschot moet weinig worden verwacht, aldus experts uit het veld.

De PB blijft volkomen onduidelijk over de effecten van mogelijk maatregelen die straks zeker genomen zullen moeten worden om de vliegveiligheid te kunnen garanderen.

Ook wordt verwezen naar de opmerkingen die hierover zijn gemaakt in de Zienswijze van SATL 21 februari 2019 aangaande het ontwerpbesluit tot wijziging van het Luchthavenbesluit Lelystad en het geactualiseerde MER[66].

[66] Zienswijze ter zake van het ontwerpbesluit tot wijziging van het Luchthavenbesluit Lelystad en het geactualiseerde MER, SATL, 21 februari 2019.

10.4 Passende Beoordeling in tegenspraak met Faunabeheerplan

In de PB wordt erkent dat vogels verstoord kunnen worden, met name in de buurt van het vliegveld. Zie bv paragraaf 3.2.1, p.19:

> *"Verstoring door vliegtuigen wordt pas kritisch voor vogels wanneer de frequentie van vliegtuigpassages hoog is en relatief laag gevlogen wordt (bijvoorbeeld dichtbij vliegvelden), of wanneer één verstoring grote effecten heeft door bijvoorbeeld een lage vlieghoogte in een kwetsbaar gebied (broedvogels, broedkolonies)."*

Vervolgens beperkt de PB zich tot verstoring van vogels in N2000-gebieden. Omdat alle N2000-gebieden op meer dat een bepaalde afstand zouden liggen, zou er geen sprake zijn van significante effecten op vogels. Dit is volgens de Stichting e.a. een veel te enge benadering.

Het in december 2018 vastgestelde Faunabeheerplan 2019-2023 stelt dat er in de ruime omgeving van Lelystad Airport (daar waar de vliegtuigen vliegen tot een hoogte van 300 meter in het verlengde van de start- en landingsbaan) ganzen verjaagd dienen te worden. Over de noodzaak van faunabeheer voor de vliegveiligheid rond Lelystad Airport wordt geschreven dat vogels eventueel kunnen worden afgeschoten (p. 278). Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt in de soort vogel:

> *"Uiterlijk wanneer de datum van de uitbreiding van het (middel)groot vliegverkeer op Lelystad Airport definitief vaststaat, zal de FBE alsnog bepalen of en in welke mate dan in de aanvlieg- en vertrekzone afschot van vogels noodzakelijk is vanwege risico's voor het luchtverkeer".*

Het luchthavenbesluit en het onderliggende MER concludeert echter, dat er geen vogelwerende maatregelen getroffen dienen te worden in de omgeving van het luchthaventerrein anders dan het instellen van een beperkingengebied voor vogel aantrekkende bestemmingen.

Hoe is het mogelijk dat de maatregel die genoemd staat in het Faunabeheerplan haaks staan op de conclusies in het MER, en dat ook in de PB niet wordt ingegaan op het mogelijke afschot van (mogelijk ook ernstig bedreigde) vogels, mocht dat straks nodig blijken te zijn vanwege de vliegveiligheid (wat zo goed als zeker is)?

10.5 Ontwerpbesluit op gebied van vogels niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid

Er is gedegen onderzoek nodig op basis van de beste wetenschappelijke kennis en met de beste onderzoeksmethoden alvorens men besluit LA uit te breiden en een Natuurvergunning te verlenen. Op basis van de verouderde onderzoeken die er nu liggen, lijkt dit onverantwoord. De kans op botsingen tussen vogels en vliegtuigen is in een vogelrijk gebied groot. Om straks een veilige luchtvaart te garanderen, zullen vergaande beheersmaatregelen nodig zijn. Dat hier niet eens de mogelijkheid van wordt vermeld, laat staan een diepgaand onderzoek is ingesteld naar de mogelijk effecten ervan op de verschillende vogelpopulaties, waaronder een aantal soorten van de rode lijst, en hun habitas, is een ernstige tekortkoming.

Het ontwerpbesluit is in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid en de Stichting meent dat op basis van dergelijk onderzoek voor de PB, geen Natuurvergunning kan worden verstrekt.

Rode lijst (https://www.sovon.nl/nl/rodelijst):

Rode Lijst Vogels 2016

Verdwenen

- Duinpieper
- Goudplevier
- Griel
- Hop
- Klapekster
- Lachstern
- Ortolaan
- Roodkopklauwier
- Zuidelijke Bonte Strandloper

Ernstig bedreigd

- Draaihals
- Dwergmeeuw
- Grauwe Gors
- Grauwe Kiekendief
- Kemphaan
- Korhoen
- Kuifleeuwerik
- Kwak
- Velduil
- Woudaap

Bedreigd

- Europese Kanarie
- Grauwe Klauwier
- Grote Karekiet
- Kwartelkoning
- Noordse Stern
- Paapje
- Pijlstaart
- Strandplevier
- Tapuit
- Watersnip
- Zomertaling
- Zwarte Stern

Kwetsbaar

- Bontbekplevier
- Boomvalk
- Dwergstern
- Grote Lijster
- Grote Stern
- Koekoek
- Nachtegaal
- Patrijs
- Porseleinhoen
- Ransuil
- Roerdomp
- Slobeend
- Snor
- Steenuil
- Torenvalk
- Wielewaal
- Wintertaling
- Wulp
- Zomertortel

Gevoelig

- Blauwe Kiekendief
- Boerenzwaluw
- Brilduiker
- Buidelmees
- Drieteenmeeuw
- Engelse Gele Kwikstaart
- Gele Kwikstaart
- Graspieper
- Graszanger
- Grauwe Vliegenvanger
- Grote Mantelmeeuw
- Grutto
- Huismus
- Huiszwaluw
- Keep
- Kleine Zilverreiger
- Kleinst Waterhoen
- Kneu
- Kraanvogel
- Kramsvogel
- Matkop
- Middelste Zaagbek
- Oehoe
- Oeverloper
- Raaf
- Ringmus
- Roodhalsfuut
- Roodmus
- Smient
- Spotvogel
- Steltkluut
- Tureluur
- Veldleeuwerik
- Visdief
- Wilde Zwaan
- Zeearend
- Zwarte Mees

11. Voorschriften

Ten aanzien van de Voorschriften opgenomen in het ontwerpbesluit het volgende.

In voorschrift 14 schrijft u dat Royal Schiphol Group N.V. voldoende stikstofruimte over zou hebben om de stikstofdepositie van Lelystad Airport via externe saldering te compenseren, waarbij ook nog eens een deel afgeroomd zou kunnen worden t.b.v. de natuur. Schiphol heeft ons inziens geen stikstofruimte over maar een ernstig tekort. Tegelijkertijd veroorzaakt Lelystad Airport ook nog eens veel meer stikstofdepositie dan wordt voorgesteld. Dit voorschrift dient dan ook te vervallen.

In de voorschriften 15, 16 en 17 wordt een stikstofmonitoring verplicht gesteld.

In voorschrift 15 wordt aangegeven dat daartoe beoordeeld kan worden of Lelystad Airport binnen het depositieplafond is gebleven. Er ontbreken in deze voorschriften echter maatregelen die voorkomen dat de overschrijding van het depositieplafond kan optreden.

Het is bovendien niet aanvaardbaar dat de stikstofdeposities pas in het volgende jaar worden gemonitord. De passende beoordeling dient definitieve bevindingen te bevatten. De monitoring betreft volgens het ontwerpbesluit een maatregel om te borgen dat de activiteiten niet meer nadelige gevolgen hebben voor de relevante instandhoudingsdoelen. Dit is volgens U nodig omdat het project niet volgens een vooraf vast te stellen wijze wordt uitgevoerd en vluchten afhankelijk zijn van onvoorziene omstandigheden als bijvoorbeeld weersomstandigheden. Wanneer de verwachte voordelen van maatregelen niet vaststaan ten tijde van de beoordeling, mogen ze niet worden betrokken. Zie ECLI:EU:C:2018:882. De zekerheid of bepaalde voordelen zich zullen manifesteren, mag niet afhankelijk zijn van monitoring. Zie ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 18 punt 12. Het moet dus vaststaan dat het depositieplafond niet wordt overschreden. Het is daarom nodig dat continu de vinger aan de pols wordt gehouden, zodat het vliegverkeer stilgelegd kan (en moet!) worden vóórdat het depositieplafond wordt overschreden.

In voorschrift 17 wordt aangegeven dat voor de bepaling van de invoergegevens voor de stikstofberekening dezelfde berekeningsmethodiek gevolgd wordt als gebruikt voor de stikstofberekening ten behoeve van onderhavige vergunning. Wij maken daar bezwaar tegen omdat deze gegevens niet gebruikt hadden mogen worden in de vergunningsaanvraag. De gebruikte gegevens zijn incompleet, incorrect en deels verouderd.

***