

AANTEKENEN

Aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)
p/a Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
Afdeling Vergunning en Handhaving
Postbus 40225
8004 DE Zwolle

Alphen aan den Rijn, 7 april 2021

Inzake : Gemeente Nieuwkoop/Nbw-vergunning Schiphol
Onze referentie : 141882
Uw referentie : DGNVLG/20307623
Betreft : AANVULLENDE ZIENSWIJZE
Behandeld door : mr. C.J.R. van Binsbergen en mr. E.J.H. Plambeck
Telefoon : 0172 - 23 65 84 (secretaresse)
E-mail : binsbergen@willedonker.nl; plambeck@willedonker.nl

Hooggeachte Mevrouw,

Bij brief van 23 maart 2021 is een zienswijze naar voren gebracht op het ontwerpbesluit tot verlening van een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming voor het project 'Exploitatie Luchthaven Schiphol' (hierna: 'het ontwerpbesluit'; *Stcrt.* 2021, 7264) namens:

- 1) **het openbaar lichaam Gemeente Nieuwkoop** (hierna: 'de Gemeente'), in zijn hoedanigheid van eigenaar van gronden binnen een binnen haar grondgebied gelegen Natura 2000-gebied;
- 2) **de raad van de gemeente Nieuwkoop** (hierna: 'de raad'), in haar hoedanigheid van orgaan aan wie belangen zijn toevertrouwd in het kader van natuurbescherming, bescherming van de leefomgeving van inwoners, en het belang van een goede ruimtelijke ordening; en
- 3) **het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Nieuwkoop** (hierna: 'het college'), eveneens in zijn hoedanigheid van orgaan aan wie belangen zijn toevertrouwd in het kader van natuurbescherming, bescherming van de leefomgeving van inwoners, en het belang van een goede ruimtelijke ordening.

Hierdoor worden de in de zienswijze weergegeven gronden (deels) aangevuld.

Cliënten sluiten zich allereerst aan bij de zienswijze op het ontwerpbesluit die bij brief van 25 maart 2021 is ingediend namens de Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A, de Stichting Laagvliegen Nee en de Samenwerkende Actiegroepen Tegen Laagvliegen. Voornoemde zienswijze dient te worden beschouwd als herhaald en ingelast in deze zienswijze.

Leeswijzer

In deze aanvullende zienswijze wordt de zienswijze van cliënten toegelicht. In deze aanvullende zienswijze worden de volgende onderwerpen nader behandeld:

- 1) de referentiesituatie;
- 2) stikstofdepositie;
- 3) verstoring van beschermde vogel- en diersoorten; en
- 4) de vergunningvoorschriften.

Toelichting

Ad 1) Referentiesituatie

1. Cliënten stellen zich op het standpunt dat nu luchthaven Schiphol nog niet beschikt over een toestemming op grond van de Wet natuurbescherming of daaraan voorafgaande wettelijke regimes ter implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn, in het geval van de referentiesituatie moet worden uitgegaan van de milieutoestemming die gold ten tijde van de aanwijzing van betrokken Natura 2000-gebieden. Het gebied 'Nieuwkoopse Plassen & De Haack' is op 14 februari 1997 aangewezen als Vogelrichtlijngebied. In het ontwerpbesluit wordt uitgegaan van de Europese referentiedatum van 10 juni 1994.
2. In het ontwerpbesluit wordt er vervolgens van uitgegaan dat als referentiesituatie heeft te gelden: het bij het Luchthavenverkeerbesluit 2008 (hierna: 'LVB 2008') vastgestelde maximaal aantal vliegtuigbewegingen van 480.000 per gebruiksjaar, omdat het LVB 2008 een inperking zou vormen van een voorafgaand aan de Europese referentiedatum verleende toestemming. Vervolgens is in de Passende Beoordeling de 'vergunde' stikstofdepositie gereconstrueerd door de maximaal mogelijke stikstofdepositie binnen de maximaal toelaatbare geluidsruimte in het LVB 2008 te bepalen met behulp van een mix van vliegtuig- en motortypecombinaties binnen een totaal van 480.000 vliegtuigbewegingen. Hoewel bij het bepalen van de referentiesituatie in specifieke gevallen mag worden uitgegaan van de feitelijke situatie, stellen cliënten zich op het standpunt dat in dit geval wordt uitgegaan van een onjuiste feitelijke situatie.

Eerdere beperkende situatie

3. In het ontwerpbesluit wordt wat betreft de referentiesituatie verwezen naar het handhavingsbesluit van 2 april 2020 en het besluit op bezwaar van 29 september 2020 (hierna ook samen aangeduid als: ‘handhavingstraject’).¹ In dat besluit op bezwaar wordt uiteindelijk het volgende geconcludeerd:

‘Gelet op het hier bovenstaande ga ik er vooralsnog - evenals in het bestreden besluit - van uit dat het LVB 2008 het meest beperkende besluit is dat de referentiesituatie begrenst tot 480.000 vliegtuigbewegingen. Als echter blijkt uit de berekeningen die bij de vergunningaanvraag moeten worden overgelegd dat de in de PKB en het Aanwijzingsbesluit 1996 neergelegde begrenzing voor geluidsbelasting destijds betekende dat minder vliegtuigbewegingen mogelijk waren, dan dienen deze als meest beperkende besluiten te worden gezien en moet de referentiesituatie daarop worden gebaseerd.’
4. Bij de aanvraag om een natuurvergunning zijn, in afwijking van hetgeen in de beslissing op bezwaar van 29 september 2020 is overwogen, geen berekeningen overgelegd waarin is nagegaan of de in de Planologische Kernbeslissing Schiphol en omgeving² (hierna: ‘de PKB’) en het Aanwijzingsbesluit 1996³ neergelegde begrenzing voor geluidsbelasting destijds betekende dat minder vliegtuigbewegingen mogelijk waren. De aanvrager is kennelijk niet in de gelegenheid gesteld om de aanvraag op dit punt aan te vullen overeenkomstig artikel 4:5 van de Awb en u heeft geen gebruik gemaakt van de bevoegdheid om de aanvraag niet te behandelen. Omdat u in de beslissing op bezwaar zelf - en terecht - aangeeft dat die gegevens wel geproduceerd dienen te worden, moet worden vastgesteld dat het ontwerpbesluit niet is gebaseerd op een kennisneming van alle relevante feiten en belangen. Indien de bedoelde gegevens niet meer nodig worden geacht, dient in het te nemen besluit gemotiveerd te worden waarom bij nader inzien van deze gegevens kan worden afgezien. Indien de bedoelde gegevens wél van belang zijn, kan de vergunning gelet op artikel 4:2, tweede lid, van de Awb niet worden verleend indien de aanvrager deze niet alsnog overlegt.
5. Mede gelet op hetgeen u in uw beslissing op bezwaar van 29 september 2020 is overwogen, is gelet op het bovenstaande onvoldoende onderzocht of na de Europese referentiedatum van 10 juni 1994 een beperktere situatie milieutechnisch is toegestaan dan de situatie die is gereconstrueerd op basis van het LVB 2008. In dit verband wijzen cliënten onder meer op het door het Adviescollege Stikstofproblematiek uitgebrachte ‘Advies Luchtvaartsector’ van

¹ Te vinden via [Beslissing op bezwaar, Wnb handhavingsbesluit Schiphol - Natuurvergunningen \(overheid.nl\)](#).

² *Kamerstukken II*, 1994-95, 23 552, nr. 7-8.

³ Besluit van de Minister van Verkeer en Waterstaat van 31 oktober 1996 tot aanwijzing van het luchtvaartterrein Schiphol ex artikel 27 jo. artikel 24 Luchtvaartwet.

15 januari 2020. In dat advies wordt opgemerkt dat het aantal vliegbewegingen in 2004 circa 400.000 bedroeg en dat de toename naar 500.000 vliegbewegingen heeft geleid tot een aanzienlijke toename van de stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden sinds 2004.⁴

Geluidscontouren zijn niet bepalend

6. In het ontwerpbesluit is niet gemotiveerd waarom aan de hand van het aantal vliegtuigbewegingen de hoeveelheid stikstofemissie en daarmee de stikstofdepositie kan worden bepaald. Ter toelichting het volgende.
7. Het LVB 2008 vindt zijn grondslag in artikel 8.15 van de Wet luchtvaart.⁵ Het luchthavenverkeerbesluit dient op grond van artikel 8.16 van de Wet luchtvaart een beschrijving van de luchtverkeerswegen te bevatten. De inhoudelijke eisen aan het luchthavenverkeerbesluit zijn neergelegd in artikel 8.17 van de Wet luchtvaart. Het luchthavenverkeerbesluit bevat op grond van het eerste lid van deze bepaling alleen regels die noodzakelijk zijn met het oog op a) de veiligheid, b) de geluidbelasting, c) de lokale luchtverontreiniging en d) de geurbelasting.
8. Onder verwijzing naar het handhavingstraject stelt u zich op het standpunt dat het aantal vliegtuigbewegingen wordt beperkt door de geluidbelasting en dat het maximaal aantal kan worden vastgesteld aan de hand van de op grond van het LVB 2008 vastgestelde grenswaarden voor de geluidbelasting (artikel 5.17, vijfde lid, aanhef en onder b, van de Wet luchtvaart). Voor zover dat al juist zou zijn (zie echter hierna, onder 9), is niet of in ieder geval onvoldoende onderzocht of, naast a) het al genoemde aspect van de geluidbelasting, b) de grenswaarden voor de emissie van de stoffen die lokale luchtverontreiniging veroorzaken, of c) de grenswaarden voor het externe-veiligheidsrisico een nadere beperking vormen voor het aantal vliegtuigbewegingen.
9. Voor zover uitsluitend de op grond van het luchthavenverkeerbesluit maximaal toegestane geluidbelasting in ogenschouw wordt genomen, geldt dat deze in het kader van de Wet natuurbescherming niet zonder meer kan worden vertaald naar een vergund recht. Gezien de uitspraak van de Afdeling inzake Vliegbasis Woensdrecht⁶ is weliswaar toegestaan om de geluidscontouren als toegestane begrenzing voor het luchtgebonden gebruik van een luchthaven te hanteren; het mag niet uit het oog worden verloren dat de Afdeling daarbij betekenis heeft gehecht aan het feit dat in een tot de aanvraag behorend rapport de feitelijke vliegrepen boven ieder relevant Natura 2000-gebied zijn weergegeven en daarbij een onderscheid is gemaakt in de verschillende vliegtuigtypen.

⁴ Adviescollege Stikstofproblematiek, 'Advies Luchtvaartsector', 15 januari 2020, p. 18.

⁵ Stb. 2008, 390.

⁶ ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2449, r.o. 8.5.

10. In het geval van Vliegbasis Woensdrecht is sprake van een militaire luchthaven waarbij is onderbouwd dat en welke specifieke luchtvaartuigen werden ingezet. Die informatie is ten aanzien van luchthaven Schiphol niet bij de aanvraag overgelegd. Om die reden is de situatie inzake Woensdrecht niet vergelijkbaar met luchthaven Schiphol. Zolang niet inzichtelijk kan worden gemaakt hoeveel vliegers boven ieder relevant Natura 2000-gebied en met welke types luchtvaartuigen is gevlogen onder het LVB 2008, kan niet aan de hand van uitsluitend de geluidscontouren de toegestane begrenzing en daarmee de referentiesituatie worden bepaald. De methode van bepaling van de gekozen vliegtuig- en motortypecombinaties als beschreven in het ontwerpbesluit levert onvoldoende inzicht in welke hoeveelheid stikstofoxiden daadwerkelijk werd geëmitteerd. Dit omdat het per geluidscategorie kiezen van een vliegtuig- en motortypecombinatie met een hoge NO_x-uitstoot onvoldoende volledig en precies is. Gelet hierop stellen cliënten zich primair op het standpunt dat niet kan worden uitgegaan van het LVB 2008 als de vergunde situatie, omdat onvoldoende duidelijkheid bestaat waar deze toestemming op zag.
11. Het ontbreken van de hiervoor bedoelde gegevens staat er ook aan in de weg dat voor de referentiedatum wordt aangeknoopt bij eerdere luchthavenverkeersbesluiten of bij de PKB Schiphol 1995 en het Aanwijzingsbesluit 1996. Ook die besluiten stellen immers geluidszones vast (uitgedrukt in Ke en LAeq). Zoals in het handhavingstraject terecht is vastgesteld, betekent een toename van vliegtuigbewegingen - die weliswaar binnen de gelijkwaardigheidscriteria kunnen blijven - ook een toename van de stikstofdepositie. In de PKB Schiphol en de nadien vastgestelde aanwijzings- en luchthavenverkeersbesluiten blijft onvoldoende duidelijk in hoeverre op basis van de geluidszones kan worden vastgesteld hoeveel vliegers, op welke hoogte en met welke type vliegtuigen boven Natura 2000-gebieden werd gevlogen.
12. De conclusie is dat dient te worden aangesloten bij de feitelijke uitvoering van de activiteiten of de feitelijk aanwezige voorzieningen ten tijde van de Europese referentiedatum.

Gevolgen General Aviation

13. In de Passende Beoordeling is niet kenbaar en afzonderlijk ingegaan op de gevolgen van het zogeheten General Aviation-verkeer. Deze vallen buiten het aantal aangevraagde vliegtuigbewegingen van 500.000. Verder zijn deze niet beoordeeld in de referentiesituatie, in de berekeningen van de stikstofdepositie en de gevolgen voor omliggende Natura 2000-gebieden. Daarbij moet rekening worden gehouden met het feit dat het General Aviation-verkeer bij uitstek op een lagere hoogte vliegt en het General Aviation-verkeer minder gebonden is aan vliegpaden. De vergunning kan niet worden verleend zonder dat deze informatie door de aanvrager is verstrekt en in de Passende Beoordeling is beoordeeld.

Ad 2) Stikstofdepositie

14. Wat betreft het gebruik van AERIUS Scenario wijzen cliënten erop dat dit een hulpmiddel is voor het maken van de passende beoordeling. Dit is alleen toegestaan als daarmee volledige, precieze en definitieve constatering en conclusies kunnen worden verkregen die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de aangevraagde activiteiten voor de betrokken Natura 2000-gebieden kunnen wegnemen.⁷ In de Passende Beoordeling zijn uitsluitend de effecten beoordeeld van vliegtuigbewegingen tot een hoogte van 3.000 ft. Onmiskenbaar is een (groot) deel van de vliegtuigbewegingen boven de 3.000 ft te herleiden tot de luchthaven Schiphol. Zoals bekend dragen deze vliegtuigbewegingen, weliswaar op een andere wijze, wel bij aan de totale hoeveelheid aan stikstofdepositie.⁸ Ten onrechte is niet onderzocht hoe dit gegeven moet worden betrokken in de berekening van de stikstofdepositie en is dit deel niet betrokken in de Passende Beoordeling.
15. Verder brengen cliënten het volgende naar voren. AERIUS heeft als rekenkern OPS. Deze rekenkern beschouwt een lijnbron als een verzameling puntbronnen. In de Factsheet 'Lijnbron omzetten naar puntbronnen', nummer 273-3362, versie 17-03-2017, is toegelicht hoe AERIUS de lijnbron omzet naar puntbronnen. Er worden twee stappen onderscheiden, te weten 1) lijn opdelen in aantal segmenten met gelijke lengtes; en 2) puntbronnen lokaliseren. Daarin is het volgende opgenomen over het opdelen van de lijn in segmenten:
- AERIUS verdeelt een lijnbron met een specifieke lengte (L_i) in een aantal gelijke segmenten (N_i) met een maximale lengte per segment (L_{MAX}). Deze maximale lengte is 2 meter voor lijnbronnen die betrekking hebben op wegverkeer, en 25 meter voor overige lijnbronnen.
16. Onduidelijk is waarom er verschil wordt gemaakt tussen enerzijds wegverkeer en anderzijds overige lijnbronnen. Onder de overige lijnbronnen moet bijvoorbeeld het vaarverkeer en het luchtverkeer worden geschaard. Qua snelheid waarmee de verschillende vormen van verkeer zich verplaatsen bestaan grote verschillen. Echter, de gemiddelde snelheid van vaarverkeer ligt fors lager dan wegverkeer, terwijl de gemiddelde snelheid van luchtverkeer weer fors meer bedraagt dan wegverkeer. De snelheid van het verkeer vormt dus geen rechtvaardiging voor het onderscheid.
17. Onbekend is verder of met het opdelen in segmenten en/of het lokaliseren van de puntbronnen ook rekening wordt gehouden met de emissiehoogte die bij stijgend en dalend luchtverkeer een stijgende of dalende lijn vertoont.

⁷ Vgl. ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:105, r.o. 69.3.

⁸ Adviescollege Stikstofproblematiek, 'Advies Luchtvaartsector', 15 januari 2020, p. 9-10.

18. Daarnaast merken cliënten op dat niet of onvoldoende inzichtelijk is wat de combinatie is tussen het aggregeren van bronnen en het omzetten van een lijnbron naar puntbronnen. Onduidelijk is bijvoorbeeld waarom de aggregatie-methode wordt toegepast op alle bronnen met uitsluiting van de landbouw.⁹ Graag zien cliënten in het besluit een nadere toelichting hierop.
19. Ten slotte valt op dat in de berekeningen als opgenomen in bijlagen 9 tot en met 11 bij het ontwerpbesluit alle vliegbewegingen als 'stijgen' zijn ingevoerd. In bijlage 8 bij het ontwerpbesluit, die de berekening bevat voor luchthaven Lelystad, zijn ook vliegbewegingen 'landen' opgenomen. Graag zien cliënten een nadere onderbouwing of de bijlagen 9 tot en met 11 een volledige berekening bevatten van de vliegbewegingen die behoren tot luchthaven Schiphol.

Ad 3) Verstoring van beschermde vogel- en diersoorten

20. Wat betreft de verstoring van beschermde vogel- en diersoorten valt te wijzen op het recente arrest *Föreningen Skydda Skogen* van het Hof van Justitie van de Europese Unie.¹⁰ Uit dit arrest volgt dat ook bij een gunstige staat van instandhouding het verboden is om vogel- en diersoorten te doden of te storen. In de Passende Beoordeling dient dan ook te worden nagegaan of er geen inbreuk wordt gemaakt op de in artikel 12, eerste lid, onder a tot en met c, van de Habitatrichtlijn neergelegde verboden. Dat is ten onrechte niet gebeurd.
21. In dat verband dient ook te worden nagegaan wat de versturende effecten zijn van vliegtuigbewegingen boven de 3.000 ft. Daarbij wordt in het bijzonder aandacht gevraagd voor a) de geluidsniveaus, al dan niet gecumuleerd, zowel qua piekniveaus als qua langtijdgemiddelde niveaus, b) de vlieghoogte van de verschillende vogelsoorten, c) de mate van verstoring tijdens het broedseizoen dat grotendeels samenvalt met een grote hoeveelheid vakantievluchten en d) de verschillende meeteenheden (dB(A) en L_{den}) in relatie tot het gehoor van vogel- en diersoorten.

Ad 4) Vergunningvoorschriften

22. In de vergunningvoorschriften komt onvoldoende duidelijk naar voren hoeveel stikstofruimte exact wordt vergund voor de vliegtuigbewegingen handelsverkeer, General Aviation en de samenhangende grondgebonden activiteiten. Dit verdraagt zich in de eerste plaats niet met voorschrift 13, waarin een hoeveelheid stikstofruimte door middel van externe saldering ter beschikking wordt gesteld aan het project Exploitatie Lelystad Airport. In de tweede plaats is dit van invloed op het toezicht op de naleving van de vergunningvoorschriften. De aard en het doel van in de voorschriften opgenomen monitorings- en rapportageverplichting kan dan

⁹ Factsheet 'Berekening verspreiding en deposities met OPS', nummer 282-4363, versie 15-10-2020.

¹⁰ HvJ EU 4 maart 2021, Zaak C-473/19, ECLI:EU:C:2021:166 (*Föreningen Skydda Skogen*).

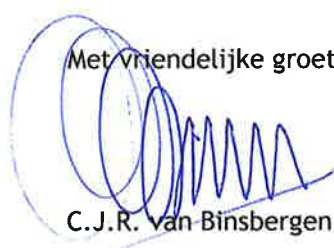
immers niet goed worden afgestemd op de te vergunnen stikstofruimte (zie ook hierna, onder 25).

23. Voorts worden in voorschrift 11 ten onrechte geen beperkingen gesteld aan de omvang van General Aviation.
24. In het ontwerpbesluit is toegelicht dat het project niet volgens een vooraf vast te stellen wijze wordt uitgevoerd. Dat is voor risico van de aanvrager. De aan stikstofdepositie gerelateerde effecten van het project zijn daardoor immers niet vooraf volledig bekend. Als de effecten niet vooraf volledig bekend zijn, dan bestaat onvoldoende zekerheid dat de activiteit niet leidt tot een toename van de schadelijke gevolgen voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied.¹¹ Dit betekent dat het ontwerpbesluit reeds om die reden in strijd is met artikel 6 van de Habitatrichtlijn.
25. In het ontwerpbesluit is aangegeven dat, gezien het niet vooraf volledig bekend zijn van de effecten, een monitoringsverplichting is opgenomen. Ten onrechte zijn aan de monitoringsverplichting geen maatregelen verbonden die ertoe dienen dat mogelijke overtreding van de vergunde situatie wordt voorkomen en dat er de mogelijkheid is om met het principe 'hand aan de kraan' de gevolgen bij te sturen.¹²

Verzoek

Clënten verzoeken u om rekening te houden met hun zienswijzen in uw besluitvorming en het besluit niet vast te stellen overeenkomstig het ontwerpbesluit.

Met vriendelijke groet,



C.J.R. van Binsbergen en E.J.H. Plambeck

¹¹ HvJ EU 7 september 2004, Zaak C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482 (Kokkelvisserij).

¹² Vgl. ABRvS 29 augustus 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB2499, r.o. 2.17 e.v.