

Provincie Overijssel

Luttenbergstraat 2
Postbus 10078
8000 GB Zwolle
Telefoon 038 499 88 99
Fax 088 118 86 71
overijssel.nl
postbus@overijssel.nl

KvK 51048329

IBAN NL45 RABO 0397 3411 21

Inlichtingen bij

Dhr. T. Nicolai
Telefoon 038 499 77 08
T.Nicolai@overijssel.nl

Aangetekend verzenden

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
Afdeling Vergunning en Handhaving DGNVLG/20307842
Postbus 40225
8004 DE ZWOLLE

Datum	Kenmerk	Bijlagen	Uw brief	Uw kenmerk
06.04.2021	2021/0080514	1	09.03.2021	

Onderwerp: zienswijze provincie Overijssel en gemeenten op ontwerpbesluit Wet natuurbescherming project Exploitatie Lelystad Airport

Hooggeachte mevrouw Schouten,

Op 15 februari 2021 heeft u het ontwerpbesluit op grond van de Wet natuurbescherming (Wnb) voor het project Exploitatie Lelystad Airport gepubliceerd. Hiermee bent u voornemens de beoogde uitbreiding van N.V. Luchthaven Lelystad te vergunnen. Deze beoogde uitbreiding heeft een toename van stikstofdepositie op Overijsselse Natura 2000-gebieden tot gevolg.

Als provincie en regio hebben wij de ontwikkeling van Lelystad Airport en de gevolgen daarvan voor onze natuur en inwoners met veel belangstelling gevolgd. De beoogde uitbreiding van Lelystad Airport zorgt voor een toename in stikstofdepositie op Overijsselse Natura 2000-gebieden¹ en heeft mogelijk ook effect op ontwikkelingen in de regio zoals woningbouw, landbouw en energietransitie. U tracht de toename in stikstofdepositie door middel van extern salderen te mitigeren met Amsterdam Airport Schiphol (hierna verder Schiphol).

Allereerst zijn wij van mening dat de vergunning moet worden geweigerd. Dit omdat de vergunning wordt aangevraagd voor 10.000 vliegbewegingen en niet voor het gehele project (45.000 vliegbewegingen). Bovendien roept de mitigatie van deze toename in stikstofdepositie bij ons een aantal vragen op omtrent zekerheid, volledigheid en transparantie. Deze punten zijn in de bijlage nader toegelicht.

Op 23 maart 2021 hebben wij een pro forma zienswijze ingediend. Met deze brief geven wij u mede namens de gemeenten Dalfsen, Deventer, Kampen, Hellendoorn, Olst-Wijhe, Raalte, Staphorst, Steenwijkerland en Zwolle onze definitieve zienswijze (bijlage I) op het ontwerpbesluit Wet natuurbescherming voor het project Exploitatie Lelystad Airport.

¹ De Wieden, Weerribben, Uiterwaarden Zwarte water en Vecht, Zwarte meer, Olde Maten & Veerslootslanden, Vecht- en Bendeden- Reggegebied, Boetelerveld, Sallandse Heuvelrug, Wierdense Veld, Engbertsdijkvenen, Borkeld, Springendal & Dal van de Mosbeek, Achter de Voort, Agelerbroek & Voltherbroek, Lemselermaten, Bergvennen & Brecklenkampse Veld, Landgoederen Oldenzaal, Lonnekermeer, Dinkelland, Buurserzand & Haaksbergerveen, Witte Veen, Aamsveen.

Mede namens de gemeenten Dalfsen, Deventer, Hellendoorn, Kampen, Olst-Wijhe, Raalte, Staphorst, Steenwijkerland en Zwolle,

Gedeputeerde Staten van Overijssel,

voorzitter, A.P. Heidema

secretaris, N. Versteeg

Bijlage I ZIENSWIJZE PROVINCIE OVERIJSSSEL EN BETROKKEN GEMEENTEN³

1. Vergunning moet worden geweigerd omdat de aanvraag niet de gehele uitbreiding van Lelystad Airport omvat.

Hoewel de vergunning is aangevraagd voor 10.000 vliegtuigbewegingen (vtb) voor handelsverkeer per jaar, wordt in de bijbehorende stukken – welke ten grondslag liggen aan uw ontwerpbesluit - geregeld genoemd dat het potentieel is om door te groeien naar 45.000 vtb per jaar. Op 1 oktober 2020 is de aanvraag gewijzigd van 45.000 vtb naar 10.000 vtb. De doorgroei naar 45.000 vtb wordt beoogd te geschieden door middel van de collectieve legalisatie van de PAS-melders. Dit doel heeft u onder meer opgenomen in uw ontwerpbesluit⁴ en is terug te zien in het ontwerp-Luchthavenbesluit⁵. Omdat de aanvraag niet het gehele project omvat moet de vergunning worden geweigerd.

Met ingang van 1 januari 2020 luidt artikel 2.7, tweede lid van de Wnb als volgt:

"Het is verboden zonder vergunning een project te realiseren dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied."

Het begrip 'project' wordt niet gedefinieerd of uitgelegd in de Wnb of de Habitatrichtlijn ('HRL'). In de jurisprudentie is het begrip project meerdere malen aan de orde gekomen. Daarin is het zogenoemde samenhangcriterium en het noodzakelijkheidsvereiste geformuleerd. Dit bepaalt of iets als één project kan worden beschouwd. Daarom is van belang helder te definiëren en af te bakenen; welke activiteiten horen hier bij en welke activiteiten niet. De beoordeling, of een aanvraag betrekking heeft op een gedeelte van een project, het gehele project en/of meerdere projecten, vindt plaats aan de hand van het samenhang- en noodzakelijkheids-criterium. Het projectbegrip kan dus niet naar eigen inzicht worden afgebakend door aanvragers of bevoegde gezagen. Daarbij is van belang dat de aanvraag ziet op alle gevolgen die noodzakelijkerwijs verbonden zijn aan de uitvoering van een project. Het is dus niet toegestaan één project op te knippen. Uit de jurisprudentie van de Afdeling volgt dat een aanvraag voor een Wnb-vergunning betrekking moet hebben op alle activiteiten die tezamen één project vormen.⁶ De reden hiervoor is dat voorkomen moet worden dat activiteiten worden opgeknipt in delen die op zichzelf niet vergunningplichtig zijn of dat activiteiten zodanig worden opgesplitst dat passende beoordelingen worden beperkt tot delen van een samenhangende activiteit die niet los kunnen worden beoordeeld van andere delen. Er moet kortom worden gewaarborgd dat de gevolgen van het gehele project voor het Natura 2000-gebied bij de beoordeling van een vergunning worden betrokken. Uit de uitspraak over de kolencentrale in de Eemshaven volgt dat het bevoegd gezag de vergunning moet weigeren als de aanvraag niet het gehele project omvat.

Uit het ontwerp-Luchthavenbesluit, de aanvraag Wnb en het ontwerpbesluit Wnb blijkt dat Lelystad Airport bedoeld is voor de afhandeling van 45.000 vtb per jaar. Daarom betreft de situatie met 45.000 vliegtuigbewegingen het project waarvoor één natuurvergunning moet worden aangevraagd. Alleen hierdoor wordt gewaarborgd dat de gevolgen van het gehele project voor het Natura 2000- gebied bij de beoordeling van de vergunning worden betrokken.

Nu de aanvraag niet het gehele project omvat komen wij tot de conclusie dat de vergunning niet verleend kan worden, maar geweigerd moet worden. Volledigheidshalve delen wij toch graag onze overige vragen en opmerkingen ten aanzien van het ontwerpbesluit in de punten (2 t/m 4) hierna.

³ Mede namens de gemeenten Dalfsen, Deventer, Hellendoorn, Hengelo, Kampen, Olst-Wijhe, Raalte, Staphorst, Steenwijkerland en Zwolle

⁴ Ontwerpbesluit vergunning Wet natuurbescherming project Exploitatie Lelystad Airport, pg. 1, § 1.1 pg 4-5

⁵ Ontwerp-Luchthavenbesluit Lelystad van 14 december 2018

⁶ ABRvS 24 augustus 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BR5684) (Kolencentrale Eemshaven) en ABRvS 18 juli 2018, (ECLI:NL:RVS:2018:2449) (Vliegbasis Woensdrecht).

2. Incorrecte externe saldering in het ontwerpbesluit.

2.1 *Motiveer hoe u de nog niet vastgestelde "stikstofruimte" (rechten) van Schiphol kan inzetten voor het mitigeren van de effecten afkomstig van de beoogde uitbreiding van Lelystad Airport*

Een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming kan alleen worden verleend als op grond van objectieve gegevens de zekerheid is verkregen dat het project, Lelystad Airport, geen significant negatieve effecten heeft op de instandhoudingsdoelstellingen van de betrokken Natura 2000-gebieden. De jurisprudentie vereist in het geval van extern salderen een passende beoordeling om dit uit te sluiten. De passende beoordeling moet volledig en nauwkeurig zijn en moet conclusies en constatering bevatten die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van het project voor de betrokken Natura 2000-gebieden wegnemen.

Volgens uw ontwerpbesluit zal Lelystad Airport de beoogde uitbreiding van 10.000 vtb per jaar - en de daarmee samenhangende grondgebonden activiteiten -mitigeren met "stikstofruimte" afkomstig Schiphol. Deze "stikstofruimte" bedraagt volgens het ontwerpbesluit 95,94 ton NO_x per jaar en komt voort uit de referentiesituatie van Schiphol. Echter beschikt Schiphol op het moment van dit ontwerpbesluit niet over een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming. Er loopt voor Schiphol wel een vergunningstraject, waarvoor u op 15 februari 2021⁷ ook een ontwerpbesluit heeft genomen.

In dit ontwerpbesluit trekt u de eerdergenoemde "stikstofruimte" vanuit de referentiesituatie van Schiphol in ten behoeve van externe saldering met Lelystad Airport. Naast de "beschikbare stikstofruimte" zetten wij kanttekeningen bij de onzekere gang van zaken door het betrekken van "stikstofruimte" afkomstig van Schiphol in het ontwerpbesluit van Lelystad Airport, gezien het feit dat deze "beschikbare stikstofruimte" nog niet onherroepelijk is vastgesteld in een definitief en onherroepelijk besluit.

In de jurisprudentie⁸ is gedetailleerd uitgewerkt aan welke voorwaarden extern salderen moet voldoen. Daar wordt in dit geval niet aan voldaan. Extern salderen moet op grond van vaste jurisprudentie als mitigatie worden opgenomen in een passende beoordeling. Salderen kan alleen met deposities *die al waren vergund op de referentiedatum en nog aanwezig waren op het moment van de intrekking*. Daarbij is extern salderen slechts mogelijk als er een directe samenhang bestaat tussen de intrekking van de (milieu)vergunning en de verlening van de natuurvergunning. De directe samenhang wordt aangenomen als de vergunning voor het saldo-gevende partij daadwerkelijk is of zal worden ingetrokken ten behoeve van het saldo-ontvangende partij. Omdat er geen sprake is van een onherroepelijke vergunning voor Schiphol kan die ook niet ingetrokken worden voor de natuurvergunning van Lelystad. Verder moet vast staan dat de bedrijfsvoering van het saldo-gevende partij, Schiphol, daadwerkelijk is of wordt beëindigd. Van dit alles is geen sprake. Daarom wordt er niet voldaan aan de voorwaarden voor extern salderen.

Kunt u verklaren hoe de nog niet vastgestelde "stikstofruimte" (rechten) van Schiphol kunnen worden ingezet voor het mitigeren van de effecten afkomstig van de beoogde uitbreiding van Lelystad Airport, aangezien dit juridisch niet mogelijk is? Daarbij vragen wij u om specifiek aan te geven hoe wordt voldaan aan de voorwaarden voor extern salderen.

2.2 *Inhoud "stikstofruimte" ten behoeve van externe saldering*

De inhoudelijke opbouw van de eergenoemde "stikstofruimte" afkomstig van Schiphol - die ten behoeve van mitigatie extern gesaldeerd wordt met Lelystad Airport - is niet eenduidig uiteengezet in uw ontwerpbesluit noch de aanvraag. Voor een transparante besluitvorming vragen wij u in uw definitieve besluit de in te trekken rechten van Schiphol eenduidig te beschrijven in concrete gegevens aangaande vliegtuigtypen, vliegtuigbewegingen, vliegroutes en start- en landingsbanen.

⁷ <https://www.rvo.nl/onderwerpen/agrarisch-ondernemen/beschermde-planten-dieren-en-natuur/wet-natuurbescherming/zienswijze-ontwerpbesluit/vergunningsaanvraag-schiphol>

⁸ ABRvS 13 november 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:1931)

Daarnaast volgt uit jurisprudentie⁹ dat - naast de voorwaarde van het beschikken over onherroepelijke rechten - er bij het intrekken van rechten altijd sprake is van het intrekken van activiteiten. Hierdoor vragen wij u de in te trekken rechten van Schiphol dan ook te vertalen in activiteiten in plaats van emissietotalen zoals genoemd in uw ontwerpbesluit van Lelystad Airport¹⁰ als in het ontwerpbesluit van Schiphol¹¹.

3. Neem de stikstofuitstoot van de verkeersaantrekkende werking van de beoogde uitbreiding wel mee in de berekeningen.

Voor het inzichtelijk maken van de totaliteit van het effect als gevolg van de beoogde uitbreiding van Lelystad Airport met 10.000 vtb, dient ook de toename in wegverkeer van en naar het vliegveld meegenomen te worden in de AERIUS berekeningen. U heeft in uw ontwerpbesluit op basis van het NRM-verkeersmodel (Nederlands Regionaal Model) de mogelijke effecten van de verkeersaantrekkende werking van de beoogde uitbreiding, uitgesloten. Dit is naar onze mening niet juist, aangezien een toename van respectievelijk 447 motorvoertuigen per etmaal per rijrichting wel degelijk een uitstoot met zich meebrengt. Het is ondenkbaar dat de beoogde uitbreiding - 10.000 vtb met respectievelijk 1.356.597 passagiers¹² - van Lelystad Airport geen verkeersaantrekkende werking heeft. Kunt u aangeven waarom gebruik is gemaakt van het NRM-verkeersmodel? Daarnaast vragen wij u om te bevestigen dat in uw definitieve besluit de verkeersaantrekkende werking van de beoogde uitbreiding alsnog wordt meegenomen in de AERIUS berekeningen, en dus de stikstofuitstoot van het wegverkeer van en naar Lelystad Airport mee te nemen.

4. Motiveer waarom dienstverkeer is gemodelleerd als "binnen bebouwde kom".

In de opgestelde AERIUS berekening¹³ - waarin het effect van de beoogde uitbreiding van Lelystad Airport is berekend en welke onderdeel is van uw ontwerpbesluit- is de stikstofemissie afkomstig van het dienstverkeer op Lelystad Airport berekend. In deze AERIUS berekeningen is ervoor gekozen dat het dienstverkeer manoeuvreert "binnen de bebouwde kom". Deze modelleringskeuze vinden wij onlogisch, aangezien Lelystad Airport in een open poldergebied is gevestigd. Kunt u aangeven waarom u ervan uit bent gegaan dat dienstverkeer binnen de bebouwde kom plaats vindt?

Conclusie

Op grond van het vorenstaande is niet de zekerheid verkregen dat het project geen significant negatieve effecten heeft op de instandhoudingsdoelstellingen van de betrokken Natura 2000-gebieden. Dit is wel vereist op grond van artikel 2.7 van de Wet natuurbescherming. Wij komen tot geen andere conclusie dan dat de vergunning voor het project moet worden geweigerd.

⁹ ABRvS 1 juli 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:1528)

¹⁰ Ontwerpbesluit vergunning Wet natuurbescherming project Exploitatie Lelystad Airport, § 2.4 pg. 15 en voorschrift 14 behorend tot het ontwerpbesluit, pg. 17

¹¹ Ontwerpbesluit vergunning Wet natuurbescherming project Exploitatie Luchthaven Schiphol, § 2.4 pg. 21-22 en voorschrift 13 behorend tot het ontwerpbesluit, pg. 24

¹² Berekeningen Lelystad Airport: Achtergrondrapport bij de passende beoordeling, bijlage D, tabel 33 pg. 62

¹³ AERIUS Calculator Berekening Bplus 10k ZM noordcircuit inclusief WABO, 22 oktober 2020, kenmerk RoMaEbmGaR6k