



Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
p.a Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
Afdeling Vergunning en Handhaving
Kenmerk: DGNVLG/20307623
Postbus 40225
8004 DE Zwolle

Betreft: zienswijze ontwerpbesluit vergunning Wet natuurbescherming project Exploitatie Schiphol

Amsterdam, 26 maart 2021

Geachte Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

Hierbij dienen wij namens Greenpeace Nederland, de Natuur en Milieufederatie Noord-Holland, Milieudefensie een zienswijze in met betrekking tot het ontwerpbesluit vergunning Wet natuurbescherming voor de luchthaven Schiphol.

De ontwerp vergunning voor het project Exploitatie Schiphol is verleend voor het gebruik van vliegveld Schiphol voor 500.000 vliegbewegingen. Als uitgangspunt daarbij is uitgegaan van een zogenaamde 'referentiesituatie' die gevormd wordt door het Luchthavenbesluit 2008 (LVB).

Het voorgenomen besluit is onvoldoende gemotiveerd, strijdig met staande jurisprudentie en gebaseerd op een volkomen papieren werkelijkheid. Dit toont opnieuw de uitzonderingspositie die de overheid voor Schiphol creëert. De overheid moet ook de luchtvaart begrenzen gelet op het belang van natuur, gezondheid en klimaat. Wij verzoeken om dit ontwerpbesluit te herzien en de aanvraag van Schiphol voor uitbreiding alsnog af te wijzen.

Onderstaande argumenten onderbouwen deze conclusie.

Bestaand recht: geen eeuwig voortdurende aanspraak op vervuiling

1. Uitgangspunt van de passende beoordeling en de ontwerp natuurvergunning is dat er een bestaand recht zou zijn voor Schiphol op 'vervuilingsruimte'. Hiervoor is aan de hand van een geluidsnorm uit 2008 voor Schiphol een maximale stikstoflast berekend, waarbij gekozen is de geluidcontour in te vullen met een vliegvlucht naar normen uit 2008, met de meeste stikstofuitstoot. Die stikstoflast is dan weer omgerekend naar aantallen vliegtuigen die volgens de huidige uitstootnormen binnen die stikstoflast passen. Een vreemde en van het wettelijk kader losgezongen aanpak, die in strijd is met de Wet natuurbescherming en de Habitatrichtlijn.
2. Die berekende emissies van toen, die niet meer bestaan en zich volgens de huidige emissie-eisen aan vliegtuigen ook niet meer kunnen voordoen bij een luchthaven met vliegverkeer in die omvang, worden op papier omgezet in een bestaand recht van de luchthaven op vervuiling van de betreffende omvang. Deze wijze van toe-eigenen van rechten op het veroorzaken van vervuiling en daarmee gepaard gaande aantasting van de natuur, wordt nergens in de Habitatrichtlijn of in de Wet natuurbescherming juridisch mogelijk gemaakt. In tegendeel deze wijze van faciliteren van een vervuiler door het toekennen van eeuwige rechten op vervuiling van een bepaalde omvang is in strijd met doel en systematiek van de Habitatrichtlijn. Los daarvan kan onder de Habitatrichtlijn geen emissie worden vergund, maar alleen projecten. Dat projectbegrip moet mede garanderen dat mogelijk schadelijke effecten niet buiten de beoordeling blijven. Ook naar Nederlands recht worden op grond van de Wnb alleen activiteiten vergund, geen emissies. De te vergunning activiteit hier is het project Exploitatie Schiphol, een luchthaven met de daarbij behorende aantallen vlieg- en verkeersbewegingen, bouw- en aanlegwerkzaamheden, parkeerfaciliteiten etc.

Voor zover er al sprake zou zijn van een 'bestaand recht' dat zonder passende beoordeling zou mogen worden voortgezet, moet dat recht worden vastgesteld aan de hand van de omvang van het project Exploitatie Schiphol ten tijde van het van kracht worden van de Habitatrichtlijn, niet bij toen bestaande en volgens huidige maatstaven niet realistische emissies. Nu deze inperking van geluidhinder en uitstoot met name door internationale afspraken en autonome ontwikkelingen, sinds inwerkingtreding van de Habitatrichtlijn daadwerkelijk zijn gerealiseerd, is hiermee mede invulling gegeven aan het terugdringen en inperken van de negatieve effecten die het gevolg zijn van de luchtvaart. Het alsnog met oude uitstootcijfers op papier, die niet overeenkomen met emissies naar huidige maatstaven, rijk rekenen van de vervuiler in plaats van de natuur, is in strijd met artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Het concreet toekennen van die vervuilingsruimte op papier die in werkelijkheid en naar huidige maatstaven niet bestaat, voor een nieuw project, hier de uitbreiding van Schiphol met zwaar en vervuilend vliegverkeer, is bovendien in strijd met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Dit zal in het navolgende verder worden toegelicht.

3. Artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn bepaalt dat het bevoegd gezag verplicht is passende maatregelen te nemen die voorkomen of beperken dat habitats en soorten in aangewezen Natura 2000-gebieden aan significante effecten worden blootgesteld. Het gaat niet alleen om een algemene verplichting tot het treffen van passende maatregelen. De verplichting geldt ook ten aanzien van specifieke projecten. Wanneer bijvoorbeeld een vergunning is verleend voor een project, voordat een Natura 2000-gebied op de communautaire lijst werd geplaatst, geldt voor de bevoegde autoriteiten dat zij op grond van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn Hrl het project 'ex post' alsnog op de gevolgen daarvan voor de natuurwaarden in dat gebied moeten beoordelen, indien die beoordeling de enige passende maatregel is om te voorkomen dat de uitvoering van dat plan of project resulteert in een verslechtering of in storende factoren die een significant effect kunnen hebben. (Grüne Liga, C-399/14, 14 jan 2016, punt 46). Volgens het Hof van Justitie geldt verder ten aanzien van voor het van kracht worden van de Habitatrichtlijn gebouwde woningen dat mogelijke significant negatieve effecten van het gebruik van die woningen moeten leiden tot het treffen van 'passende maatregelen' om die effecten tegen te gaan. Er is aldus het Hof ten aanzien van het gebruik van die woningen geen automatisch 'bestaand recht' op ongewijzigde voortzetting van het gebruik van de woningen. Het Hof oordeelt verder dat sprake is van schending van artikel 6, lid 2, omdat het gebruik van deze woningen 'niet genoegzaam aan banden is gelegd'. (HvJ EU 10 november 2016, Commissie / Griekenland, C-504/14, par. 41). Van onaantastbare rechten op versterking of vervuiling is gelet op de jurisprudentie van het Hof geen sprake bij een project dat vergund was voor het van kracht worden van de Habitatrichtlijn, ten aanzien van de voortzetting, na van kracht worden daarvan, van gebruik dat significante effecten kan hebben op beschermde natuur.
4. Door een groot aantal maatregelen is in de afgelopen decennia met het oog op het verminderen van negatieve effecten voor mens en milieu de vervuilende uitstoot en de geluidhinder door vliegtuigen sterk teruggedrongen. Daartoe zijn op internationaal niveau, bijvoorbeeld vanuit ICAO en de Europese Unie, stap voor stap de emissie-eisen voor vliegtuigen en de eisen aan brandstoffen aangescherpt. Het gaat om passende deels door de technische vooruitgang ook autonome maatregelen en ontwikkelingen ten behoeve van het milieu. Dit betekent dat bij een project Exploitatie Schiphol van de omvang die het project in 1994 inmiddels heeft een veel kleinere geluidsbelasting en stikstoflast past, dan indertijd het geval was. De geluidcontour en stikstofemissie die is toegestaan voor een luchthaven van die omvang is door passende maatregelen en autonome ontwikkelingen inmiddels sterk teruggebracht, en niet ten behoeve van meer vliegtuigen voor de exploitant van Schiphol, maar ten behoeve van de bescherming van mens, natuur en milieu. Er is niets te salderen, want de ruimte waar Schiphol zich op beroept, bestaat niet. In het licht van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn rust en rustte er op Nederland bovendien de verplichting om via passende maatregelen onder andere de stikstoflast van Schiphol in de omvang die het voorheen had, te beperken. Dat het luchtverkeer en de brandstoffen schoner zijn geworden, is passend in het licht van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn en die voor de natuur positieve ontwikkeling mag niet met een exercitie op papier ten behoeve van luchthaven Schiphol worden weggedacht.

5. Wij wijzen daarbij nog op het volgende. Dat een deel van het project niet passend beoordeeld zou hoeven te worden, omdat sprake is van een 'bestaand recht' is onjuist. Zo oordeelde het Hof van justitie in het PAS-arrest dat alleen ongewijzigde voortzetting van een activiteit die géén significante effecten veroorzaakt, zonder passende beoordeling mag worden voortgezet na het van kracht worden van de Habitatrichtlijn (HvJ EU 7 november 2018, gevoegde zaken C-293/17 en C-294/17, par. 83). Inzake het project Exploitatie Schiphol zijn de wijzigingen sinds het van kracht worden van de Habitatrichtlijn zeer aanzienlijk, zoals hierna verder uiteengezet zal worden. Van ongewijzigde voortzetting is daarom hoe dan ook geen sprake. Deze wijzigingen hadden overigens al veel eerder moeten leiden tot het uitvoeren van een passende beoordeling. Het ten onrechte ontbreken van een eerdere passende beoordeling geeft, gelet op het voorgaande, in geen geval op grond van de Wet natuurbescherming of de Habitatrichtlijn aanspraak op het niet alsnog uitvoeren van een passende beoordeling voor het gehele project Exploitatie Schiphol. Zelfs als er overigens wél een eerdere passende beoordeling voor vliegveld Schiphol zou zijn uitgevoerd, betekent dit naar de meest recente jurisprudentie van het Hof van justitie overigens niet dat op een dergelijke eerdere beoordeling mag worden teruggevallen:

“De in aanmerkingneming van die eerdere beoordelingen bij de afgifte van een vergunning ter verlenging van de bouwtijd van een project als aan de orde in het hoofdgeding, kan het risico op significante gevolgen voor een beschermd gebied echter alleen uitsluiten indien deze beoordelingen volledige, precieze en definitieve conclusies bevatten die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de werkzaamheden wegnemen, en mits de relevante milieu- en wetenschappelijke gegevens niet zijn veranderd, het project niet is gewijzigd en er geen andere plannen of projecten zijn waarmee rekening moet worden gehouden.” (HvJ EU, 9 september 2020, Friends of the Irish Environment, C-254/19, par. 55).

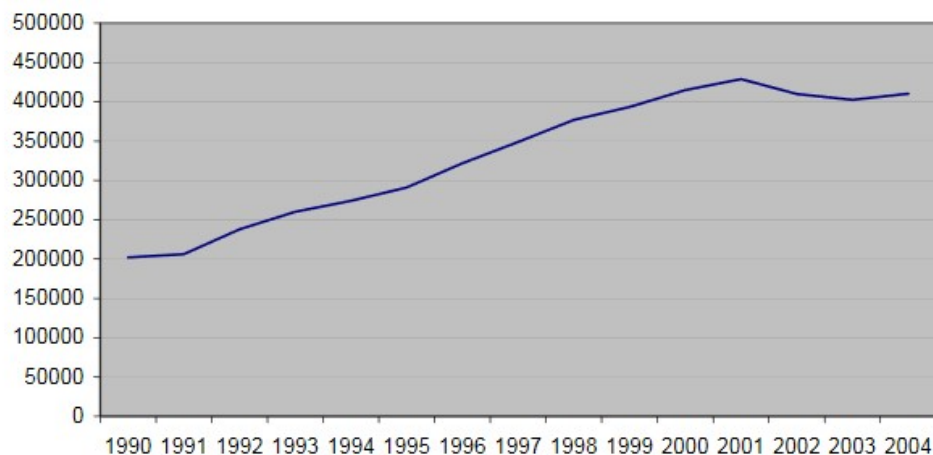
6. Niet alleen is Schiphol ingrijpend gewijzigd, zijn de activiteiten van Schiphol ingrijpend gewijzigd en zijn er legio andere activiteiten waar cumulatie rekening mee moet worden gehouden, een eerdere passende beoordeling ontbreekt hier geheel, in tegenstelling met het project dat onderwerp was van de hiervoor aangehaalde uitspraak van het Hof. De conclusie is dat ten onrechte en in strijd met de artikelen 2.7 en 2.8 van de Wnb en met artikel 6, tweede en derde lid, van de Habitatrichtlijn geen volledige passende beoordeling is uitgevoerd voor project Exploitatie Schiphol, omdat de stikstoflast van het project voor het overgrote merendeel buiten beschouwing is gelaten. Er is geen sprake van ongewijzigde voortzetting, zodat er geen 'referentiesituatie' is met bijbehorende stikstoflast die van de stikstoflast van het totale project mag worden afgetrokken. De uitgevoerde Aerius-berekeningen leiden ten onrechte tot aftrek van stikstofdepositie, zodat significante effecten van het gehele project veel groter zijn, dan uit de passende beoordeling blijkt. Voor zover er wel sprake zou zijn van een referentiesituatie waarmee de effecten van het totale project verminderd zouden mogen worden, geldt dit slechts voor de door autonome ontwikkelingen en maatregelen gereduceerde stikstoflast en andere emissies, bijvoorbeeld van geluid voor zover die voldoen aan de inmiddels geldende emissiefactoren en eisen.

Onjuiste referentiedatum

7. In de gevolgde logica bepaalt de referentiedatum mede de omvang van de passend te beoordelen stikstofdepositie. In het ontwerpbesluit ontbreekt de motivering waarom het LVB 2008 en niet de datum van het van kracht worden van de Habitatrichtlijn, 10 juni 1994, als referentiedatum zou gelden voor het bepalen van die referentiedatum. In 1994, toen een deel van de Natura 2000-gebieden ging gelden als aangewezen onder de Habitatrichtlijn, was de omvang van het project vliegveld Schiphol beperkt. In 1994 waren er slechts vier start- en landingsbanen in plaats van de huidige zes, waarvan er nog maar drie in gebruik waren. Eén van de vier toen al bestaande banen, de Zwanenburgbaan, was in dat jaar nog niet geschikt voor starts en landingen vanuit zuidelijke richting en een andere van de toen bestaande vier banen, de Kaagbaan, was nog niet in zuidwestelijke richting verlengd.

De uitbreiding van twee bestaande banen en de aanleg van twee nieuwe banen met de daarbij behorende taxibanen en voorzieningen werd pas voorzien in de PKB Schiphol 1995¹. Dit geldt ook voor andere uitbreidingen waarvoor de PKB 1995 werd vastgesteld: de uitbreiding van het luchtvaartterrein tussen de Zwanenburgbaan en de dan nog niet bestaande vijfde baan, in verband met de uitbreiding van het banenstelsel (inclusief taxibanen), de uitbreiding en verplaatsing van secundaire functies en de realisatie van een beperkt aantal satellieten, aangesloten op de terminal op Schiphol Centrum, een uitbreiding van het luchtvaartterrein in zuidoostelijke richting in verband met de ontwikkeling van het vrachtareaal Rijk-Zuid. Later zullen dan nog volgen de aanleg van een vijfde en zesde baan en nog verdere uitbreiding van het luchthaventerrein voor onder ander taxibanen, secundaire functies, satellieten en het vrachtareaal Zuid-Oost. Verder zal in latere jaren de westelijke bypass voor de NS worden gerealiseerd. De capaciteit van de start- en landingsbanen en van het vliegveld was vóór het PKB 1995 zeker niet groot genoeg voor het afhandelen van 480.000 vliegbewegingen, die later volgens het LVB 2008 zouden kunnen worden uitgevoerd.

8. In 1994 waren er met de toen aangelegde infrastructuur en voorzieningen en binnen de toen geldende (nacht)contour voor geluid veel minder vliegbewegingen per jaar dan de genoemde 480.000 vliegbewegingen die in de bestreden ontwerpvergunning onder het LVB 2008 worden geschaard. Het ging in 1994 om circa 267.000 vliegbewegingen per jaar, waarvoor vanaf 1994 een zogenaamde nachtnorm voor geluid was vastgesteld². Voordat de uitbreidingen volgens het PKB 1995 werden gerealiseerd, was het project Exploitatie Schiphol veel beperkter in omvang dan na die tijd, zo blijkt overigens ook op basis van concrete cijfers uit de tussenevaluatie vliegverkeer van en naar Schiphol over de periode 1995-2005 die in 2004 werd uitgevoerd door de ministeries van VROM en Verkeer en Waterstaat³. De onderstaande figuur uit het rapport geeft de ontwikkeling van de omvang van het vliegverkeer op Schiphol weer.



Figuur 1: Ontwikkeling van het totaal aantal vliegbewegingen per jaar op Schiphol.

9. Er is dus voldoende informatie beschikbaar om de feitelijke omvang van de legale vliegbeweging die voor de PKB 1995 waren toegestaan, vast te stellen. Het gaat in 1994 om 213.000 minder vliegbewegingen dan onder het LVB 2008 volgens het ontwerpbesluit zouden zijn toegestaan. Ook de passagiersaantallen namen door de jaren heen een steeds hogere vlucht, waaruit eveneens volgt dat het project Schiphol tussen 1994 en 2008 in omvang toenam, in tegenstelling tot wat in de passende beoordeling en het ontwerpbesluit wordt gesteld, zo volgt uit de cijfers van het CBS⁴, zie de onderstaande figuur.

¹ Op 29 juni en 28 november 1995 hebben onderscheidenlijk de Tweede en Eerste Kamer ingestemd met de Planologische Kernbeslissing Schiphol en Omgeving (PKB Schiphol).

² <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/500047001.pdf>

³ Kamerstukken II, 2 004–2005, 29 665, nr. 8, bijlage 3

⁴ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/37/bijna-60-miljoen-passagiers-via-schiphol>



10. Het project Exploitatie Schiphol betreft, anders dan in de passende beoordeling wordt verondersteld, niet de activiteit uitstoten van stikstof en veroorzaken van lawaai. De essentiële activiteit van een luchthaven is het uitvoeren van vluchten met de daarbij behorende aantallen passagiers die van en naar de luchthaven reizen en de daarvoor nodige faciliteiten en verkeersbewegingen op de grond. Die activiteit is in omvang toegenomen na het van kracht worden van de Habitatrichtlijn in 1994, zodat als van een referentiedatum zou mogen worden uitgegaan, de datum van 10 juni 1994 moet worden aangehouden en niet de datum van het LVB 2008. Een eventueel 'bestaand recht' kan dus slechts de 267.000 vliegbewegingen omvatten die in 1994 binnen de geluidscontour werden uitgevoerd. Conform de werkwijze die ook ten aanzien van wegverkeer wordt toegepast op basis van actuele verkeersmodellen, zou maximaal dit aantal vliegbewegingen van 267.000 afgetrokken kunnen worden van de huidige 500.000 vliegbewegingen, als bij een ingrijpende wijziging van een project van bestaande rechten zou kunnen worden gesproken, wat dezerzijds wordt betwist.
11. Voor zover niet de situatie in 1994, maar die ten gevolge van de PKB Schiphol 1995 en het daarop volgende Aanwijzingsbesluit 1996 de meest beperkende referentie zou zijn, moet van de datum van de PKB 1995 worden uitgegaan. Eerder heeft de minister dit onderkend in de aan Mobilisation gerichte beslissing op bezwaar inzake het handhavingsverzoek over Schiphol⁵:
- "Zoals ik in mijn eerdere overwegingen heb aangegeven is de precieze omvang van hetgeen was toegestaan onder het PKB en het Aanwijzingsbesluit 1996 op dit moment nog niet geheel duidelijk. Uit de berekeningen die bij de aanvraag zullen moeten worden overgelegd, zal blijken hoeveel vliegtuigbewegingen destijds mogelijk waren binnen de begrenzing van de geluidszones. Dat aantal vliegtuigbewegingen met de daarmee gepaard gaande stikstofdepositie dient dan te gelden als referentiesituatie. De vraag of de 480.000 vliegtuigbewegingen uit het LVB 2008 meer of minder mogelijk maakten kan dan ook met zekerheid worden beantwoord."
12. Met het ontbreken van de verschilberekening met het PBK en Aanwijzingsbesluit 1996 is niet onderbouwd dat het LVB 2008 de meest beperkende referentiesituatie is. Kortom, ten onrechte is een referentiedatum toegepast, en voor zover het hanteren van zo'n referentiedatum wel zou zijn toegestaan, is onvoldoende onderbouwd dat van het LVB 2008 zou mogen worden uitgegaan.

⁵ Beslissing op bezwaar, Wnb handhavingsbesluit Schiphol, https://puc.overheid.nl/natuurvergunningen/doc/PUC_322762_17/1/

Maximering bestaand recht in strijd met de Wnb en Habitatrichtlijn

13. Bij het bestaande recht in het ontwerpbesluit vindt een artificiële maximering plaats. Niet alleen het (geschatte) maximale aantal vliegbewegingen onder het LVB 2008 wordt als referentie genomen, maar daarbij dan ook nog de vliegtuigtypes die maximaal NOx uitstoten daarbinnen⁶. Zo wordt de referentiesituatie opgeblazen en wordt nog in verdere mate een papieren werkelijkheid van 'stikstofruimte' gecreëerd.
14. Voor deze theoretische referentiesituatie waarbij vliegtuigtypen worden gekozen met een maximale NOx uitstoot wordt als criterium genoemd dat "het vliegtuigtype in de praktijk voldoende voorkwam om de aantallen van het verkeersscenario uit het MER 2007 mogelijk te maken"⁷. Het is echter sterk de vraag of het aangenomen aantal vliegtuigen met maximale NOx-uitstoot (specifieke vliegtuig- en motortypecombinaties) reëel het aantal vliegbewegingen zou kunnen uitvoeren. Zo vormt 41,3% van de vlootsamenstelling in het 'referentie' scenario vliegtuigtype A321 met motortype V2533-A5⁸, wat neerkomt op 198.240 vliegtuigbewegingen met deze combinatie. Terwijl het reële aantal bewegingen met dit vliegtuig- en motortypecombinatie in de jaren 2007 en 2008 slechts 4.210 was⁹, 47 maal lager dan in het theoretische referentiescenario.
15. Opmerkelijk is ook dat het theoretische referentiescenario juist gebruik gemaakt wordt van grotere en dus vervuilende vliegtuigen om binnen de geluidscontour van toen, de voor de huidige situatie voor Schiphol meest gunstige maximale stikstofruimte in te vullen. Dit lijkt in de realiteit een feitelijk onmogelijke invulling, want uitbreiding van het Uniform platform met meer ruimte voor grote vliegtuigen (*widebody* vliegtuigen) is daarvoor noodzakelijk en die uitbreiding is op dit moment in aanbouw. De reële capaciteit (namelijk voldoende plek voor grote vliegtuigen) ontbreekt dus in de referentiesituatie om de stikstofruimte op te vullen. Een stikstofaf trek op grond van een niet bestaande en onmogelijke feitelijke situatie, is uiteraard op grond van geen enkele wettelijke regeling toegestaan.
16. Een feitelijk te verwachten ontwikkeling (naar 500.000 vliegbewegingen) wordt verder vergeleken met een volkomen theoretische referentie (op basis van 480.000 vliegbewegingen). De veronderstelde emissiereductie, waarbij de stikstofuitstoot in het reële scenario met 500.000 vliegbewegingen ruim 20% lager is dan in het theoretische referentiescenario met 480.000 vliegbewegingen, is een construct.
17. Deze maximering van de referentie past niet in de actuele jurisprudentie van na de PAS-uitspraak van 29 mei 2019. Deze jurisprudentie gaat uit van een impliciet vergund gebruik op basis van zowel reële aantallen als een reële stikstofuitstoot, bij het ontbreken van expliciet vergunde aantallen in een eerder besluit. In de uitspraak inzake Radio Kootwijk is, naar het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak terecht, gebruik gemaakt van feitelijke gegevens, om een reële inschatting te maken van de omvang van stikstofdepositie veroorzakende activiteiten, verkeersbewegingen over de weg. (AbRS 6 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1184, r.o. 8.1 t/m 8.3).
18. In het ontwerpbesluit wordt echter een theoretisch maximaal mogelijke stikstofuitstoot als referentie genomen, waardoor bij confrontatie met een feitelijk te verwachten toename (naar 500.000 vliegbewegingen) een berekende vermindering van stikstofemissies (en -deposities) mogelijk wordt. Deze benadering, die bij verlening van een nieuwe toestemming een (forse) stijging van deposities toelaat, is in strijd met het verbod op verslechtering in artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn en beperkt bovendien de omvang van de passend te beoordelen effecten, zonder dat deze inperking van effecten gebaseerd is op de best beschikbare kennis, waarop een passende beoordeling gebaseerd dient te zijn.

⁶ pag. 17 v/h ontwerpbesluit, punt 2

⁷ Pag. 17 v/h ontwerpbesluit, punt 2e

⁸ Tabel 8.2 MER LVB-1, deel 3

⁹ Tabel 8.4 MER LVB-1, deel 3

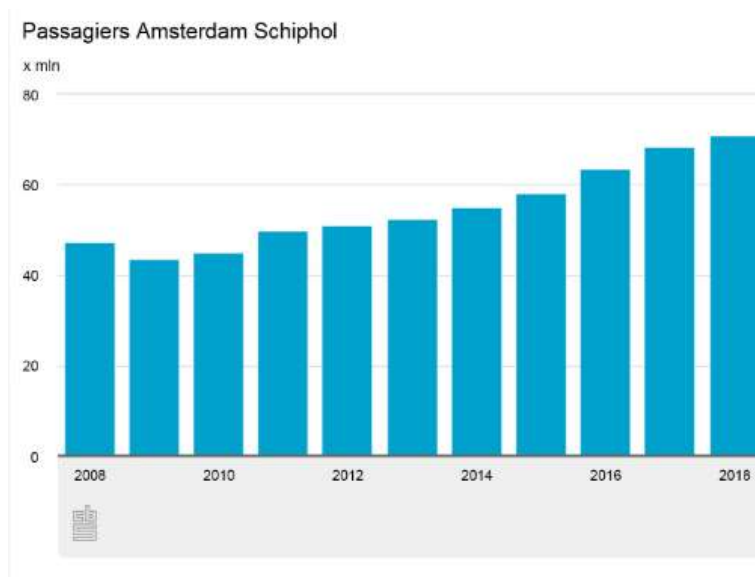
Aldus is deze voor de vergunningverkrijger meest gunstige invulling van de referentiesituatie ook in strijd met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn en artikel 2.7, tweede lid, en 2.8 van de Wnb. Uit de zonder reële onderbouwing opgestelde passende beoordeling die deze invulling als uitgangspunt neemt, is dan ook niet de zekerheid verkregen dat het project Exploitatie Schiphol de natuurlijke kenmerken van de relevante Natura-2000 gebieden niet zal aantasten. Het is vaste jurisprudentie van het Hof dat uitzonderingen op het toestemmingsvereisten van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn strikt moeten worden uitgelegd (zie onder andere HvJ EU 17 april 2018, Commissie / Polen (oerbos), C-441/17, par. 189 en de daar genoemde rechtspraak).

Opknippen project: uitbreidingen

19. Voorziena en vergunde uitbreidingen zijn niet meegenomen in de passende beoordeling, terwijl zij onderdeel zijn van het te beoordelen project Exploitatie Schiphol. Zo is een nieuwe A-terminal voorzien, een Uniform platform en de uitbreiding Multimodale Knoop Schiphol, die tot meer passagiers en tot meer bezoekers zullen leiden. Door deze onderdelen niet mee te nemen in de beoordeling, is de passende beoordeling niet volledig geweest. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak dient het volledige project passend beoordeeld te worden, alvorens een vergunning kan worden verleend. Opknippen is niet toegestaan¹⁰.

Aantallen passagiers

20. De afgelopen decennia zijn passagiersaantallen van Schiphol almaar toegenomen. Dit heeft te maken met het toenemend aantal vliegbewegingen, maar ook met de steeds grotere vliegtuigen die voor passagiersvervoer worden gebruikt.



21. Ook binnen het huidige aantal aangevraagde vliegbewegingen creëert Schiphol groei, waar het aantallen passagiers betreft. Hiervoor zijn aanlegwerkzaamheden gaande waardoor het mogelijk wordt om aan meer zogenaamde *widebody* carriers plaats te bieden op Schiphol, zodat de inzet van die grote vliegtuigen gefaciliteerd wordt en meer vluchten met grote vliegtuigen op Schiphol kunnen worden uitgevoerd. Dat is tot nu toe alleen beperkt mogelijk. Schiphol zet duidelijk in op meer grote vliegtuigen voor passagiersvervoer. De luchthaven schrijft het volgende op de eigen website:

“Steeds meer mensen reizen graag via Schiphol en daardoor zetten steeds meer luchtvaartmaatschappijen grotere vliegtuigen in van en naar Amsterdam.

¹⁰ AbRS 29 mei 2019 (PAS-uitspraak, ECLI:NL:RVS:2019:1604, vanaf r.o. 11, zie ook de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak over het ten onrechte opknippen van de MER voor vliegveld Lelystad, AbRS 10 oktober 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB5231

Soms is het nodig om deze zo genoemde widebody-vliegtuigen tijdelijk te parkeren als hiervoor geen ruimte is aan de gate. Om dat te faciliteren, hebben we extra bufferruimte nodig. Daarom breiden we één van onze bufferlocaties, het Uniform platform, uit. Nu ook fase 2 van het project succesvol is afgerond, zijn er 10 bufferposities beschikbaar op het Uniform Platform. Dit draagt bij aan het onze on-time performance.”

22. Hoewel deze uitbreiding sinds vorig jaar in uitvoering is (project Uniform platform) is de vlootverandering waar Schiphol deze aanzienlijke ingreep voor doet niet meegenomen in de doorgerekende scenario's in het kader van de passende beoordeling. De wijziging is echter al op korte termijn van grote invloed op de aantallen passagiers op Schiphol. Deze uitbreiding zal leiden tot meer passagiers en dus tot meer verkeersbewegingen van en naar de luchthaven¹¹. Door dit niet mee te nemen in de stikstofberekeningen, zijn de effecten van het project Exploitatie Schiphol in strijd met artikel 2.8 van de Wnb niet volledig beoordeeld. Overigens stelt Schiphol in de MER Deelrapport 4 dat de begrenzing van nachtvluchten op 29.000 om plaats van de huidige 32.000 kan worden opgevangen door inzet van grotere vliegtuigen.

Onrechtmatige afkap op 5 kilometer

23. Voor verkeersbewegingen wordt de SRM-2 rekenmethodiek gebruikt, waarbij de depositie slechts tot 5 km afstand van de weg wordt berekend. Daarmee is niet verzekerd dat er geen significante effecten zijn op de instandhoudingsdoelen. Zie ook de uitspraak van de Raad van State over het A15 Tracébesluit¹².

Onrechtmatige afkap op 3000 voet

24. Evenzo wordt ook de uitstoot van vliegtuigen boven 3000 voet wordt ten onterechte niet meegerekend, terwijl ook deze uitstoot tot depositie leidt in Natura-2000 gebieden. Dat het hier om een onterechte afkap gaat, stelt ook het Adviescollege Stikstofproblematiek in het 'Advies luchtvaartsector'¹³:

“rekening gehouden moet worden met alle emissies die samenhangen met de luchtvaart. Ook de emissies die afkomstig zijn van het vliegverkeer boven 3.000 voet dienen in ogenschouw genomen te worden.”

Door het hanteren van deze afkap is op basis van de passende beoordeling daarom ook niet de vereiste zekerheid over het uitblijven van effecten verkregen.

Toepassing voor modellen voor wegverkeer en vliegverkeer onjuist

25. In de passende beoordeling is een verkeerstoename van minder dan 500 motorvoertuigen per etmaal per wegdeel buiten beschouwing gelaten. Dergelijke aantallen voertuigen kunnen echter tot een significante stikstofdepositie leiden, ook bij een toename van minder dan 500 motorvoertuigen per weghelft per etmaal. De gevolgde systematiek leidt tot het verwijderen van relevant verkeer uit het model. Voor een nauwkeurigere benadering, waarbij er geen verkeer en bijbehorende uitstoot verdwijnt, kan gerekend worden met een ander model dan NRM, waarmee de gevolgen van het aanzienlijk toenemende wegverkeer preciezer worden berekend, zonder dat duizenden vervoersbewegingen ten onrechte en in strijd met de vereiste zekerheid over uitblijven van significante effecten buiten beeld blijven.

26. In de passende beoordeling (p. 10) is gesteld dat de verkeersbewegingen van en naar Schiphol zijn afgenomen sinds de referentiesituatie op grond van het LVB 2008:
“De verkeersaantrekkende werking is bepaald op basis van de verkeersintensiteiten op Schiphol en het omliggende (hoofd)wegennet voor de scenario's met 480.000 vliegtuigbewegingen (LVB-2008) en 500.000 vliegtuigbewegingen.

¹¹ Zie ook: NH Nieuws, 'Groot, groter, grootst, Schiphol ziet de vliegtuigen groeien', <https://www.nhnieuws.nl/nieuws/227535/groot-groter-grootst-schiphol-ziet-de-vliegtuigen-groeien>

¹² <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@124071/201702813-1-r3/>

¹³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/01/15/advies-van-het-adviescollege-stikstofproblematiek-15-januari-2020>

Hieruit volgt dat de intensiteiten van het geconstrueerde scenario voor LVB-2008 gemiddeld hoger liggen dan in het scenario met 500.000 vliegtuigbewegingen. In Figuur 3-2 is een overzicht gegeven van de wegen die zijn meegenomen voor het bepalen van het effect van de verkeers-aantrekkende werking.”

27. Er is geen enkele verklaring gegeven voor de vraag hoe dit mogelijk is bij stijgende aantallen vliegbewegingen en stijgende aantallen passagiers. Wij betwisten daarom het doorgerekende scenario en de juistheid van de daarvoor gebruikte modellen en invoer.
28. Verder valt op dat in een voetnoot verwezen is naar 'Rijkswaterstaat, depositieberekeningen snelheidsverlaging naar 100 km/h overdag', zonder dat duidelijk is of een 'korting' op de stikstofdepositie is toegepast op grond van die maatregel. Zou dat zo zijn, dan is sprake van het toedelen van emissiereductie aan project Exploitatie Schiphol, zonder daartoe uitgevoerde, beoordeelde en doorgerekende afboeking in het stikstofregistratiesysteem, onder de ministeriële regeling inzake het Stikstofregistratiesysteem SSRS. Een dergelijke toerekenen van stikstofwinst naar Schiphol zonder afboeking in het SSRS is in strijd met de wet en is niet toegestaan. Bovendien is er nog geen passende beoordeling uitgevoerd van de 100 km-maatregel waaruit blijkt hoe het gebruik van het wegennet door die maatregel is beïnvloed. De maatregel zal immers op een deel van het wegennet tot een toename van verkeer leiden.

Aanvaringen en andere effecten op vogels

29. Een aantal voor verstoring zeer gevoelige vogelsoorten waarvoor Natura 2000-gebieden zijn aangewezen laten een negatieve trend zien of maken deel uit van een populatie met een beperkte of zeer beperkte omvang. Een aantal van deze soorten, waaronder roerdomp en purperreiger zijn zeer gevoelig voor verstoring door geluid en voor optische verstoring. Deze soorten en soorten als zilverreiger en kolgans, maar ook kleinere soorten als zwaluwen komen volgens mededelingen van Schiphol regelmatig in botsing met vliegtuigen, met fatale afloop voor de vogels.

RISICOCATEGORIEËN		
Hoog		
Zwaan	Kievit	
Gans	Wilde eend	
Buizerd	Houtduif	
Reiger		
Midden		
Torenvalk	Kiekendief	Stormmeeuw
Spreeuw	Wulp	Postduif
Grote mantelmeeuw	Krakeend	Holenduif
Aalscholver	Bergeend	Kuifeend
Zilvermeeuw	Kapmeeuw	Scholkster
Kleine mantelmeeuw		
Laag		
Kraai	Grutto	Patrijs
Kauw	Meerkoet	Zangvogels
Ekster	Fuut	Zwaluw
Fazant	Dodaars	Tureluur
Uilen		

Bron: Bird control Schiphol, juli 2013

30. Niet is onderzocht of deze aanvaringen, mogelijk in combinatie met verstoring door geluid en optische verstoring significant negatieve effecten kan hebben voor beschermde vogelsoorten waarvoor rond Schiphol Natura 2000-gebieden zijn aangewezen. Ook is onduidelijk of de in de afgelopen jaren waargenomen negatieve trend van zeer verstoringgevoelige soorten, waaronder roerdomp mede wordt veroorzaakt door het toenemend aantal vliegbewegingen rond Schiphol en de daardoor toenemende optische verstoring en verstoring door geluid.

Extern salderen in plaats van cumulatieve toets

31. De theoretische stikstofruimte in het ontwerpbesluit wordt extern gesaldeerd om een 10.000 van de 45.000 vliegbewegingen op Lelystad Airport mogelijk te maken. Omdat hier een theoretische, niet realistische, referentie is gecreëerd, zal de daadwerkelijke stikstofdepositie vanwege vliegveld Schiphol en vliegveld Lelystad echter juist toenemen, in plaats van afnemen. Dit betekent dat daarmee ten onrechte ook geen cumulatieve beoordeling van effecten heeft plaatsgevonden met het project Uitbreiding vliegveld Lelystad. Beide vliegvelden dragen bij aan stikstofdepositie op onder andere Natura 2000-gebied de Veluwe.

ADC-toets alsnog noodzakelijk

32. De passende beoordeling berust op een onjuiste en maximaal ten behoeve van de exploitant ingevulde referentiesituatie en is ook overigens zeer onvolledig. Daardoor zijn significant negatieve effecten van het project allerminst uitgesloten. Dit betekent dat ten onrechte voor het project Exploitatie Schiphol geen ADC-toets is doorlopen. De almaar groeiende aantallen vluchten en passagiers dienen enkel openbaar belang, zeker in het licht van de voortschrijdende klimaatproblematiek en de maatregelen van de overheid om CO₂-uitstoot door vliegverkeer te verminderen. Een nog zwaardere toets volgt uit artikel 2.8, vijfde lid, van de Wet natuurbescherming in geval aantasting van prioritair habitat niet kan worden uitgesloten. Nu de stikstofdepositie van Schiphol tot de Veluwe en verder rijkt, is dat nog strengere toetsingskader van toepassing. Er moet dan sprake zijn van een dwingende reden voor het project Exploitatie Schiphol in verband met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijk gunstige effecten, of er dient een positief advies te zijn gegeven door de Europese Commissie. De betreffende grote openbare belangen worden niet door Schiphol gediend.

Conclusie

De passende beoordeling is zeer onvolledig uitgevoerd, zodat significante effecten van Schiphol niet met zekerheid kunnen worden uitgesloten, zoals de wet voor vergunningverlening eist. Wij verzoeken dan ook de aanvraag van Schiphol voor een vergunning op grond van Wet natuurbescherming te weigeren.

Hoogachtend,



Anna Schoemakers,
Greenpeace Nederland



Sijas Akkerman,
Directeur Natuur en milieufederatie Noord-Holland

Mede namens:

Donald Pols, directeur Milieudéfensie (machtiging bijgevoegd)