

AANGETEKENDE

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

Datum: 25 maart 2021
Onderwerp: Zienswijze Ontwerpbesluit vergunning Wet Natuurbescherming project
Exploitatie Lelystad Airport
Kenmerk: 210040.PS
Bijlagen: Machtigingen van:
1. Vereniging Natuurmonumenten
2. Stichting Het Geldersch Landschap
3. Stichting Red de Veluwe
4. Vereniging Gelders Particulier grondbezit

Geachte Minister,

1. Vereniging Natuur en Milieufederatie Gelderland, gevestigd te 6811 LL Arnhem aan de Oude Kraan 72, KvK nr. 41046129, rechtsgeldig vertegenwoordigd door P.S. Souwerbren;
2. Vereniging Natuurmonumenten, gevestigd te 3818 LE Amersfoort, Stationsplein 1, KvK nr. 40516730
3. Stichting Het Geldersch Landschap, gevestigd te 6814 CL Arnhem Zijpendaalseweg 44, KvK nr. 4104 7543;
4. Stichting Red de Veluwe, gevestigd te 7346 AJ Hoog Soeren, Hoog Soeren 34, KvK nr. 69890714
5. Vereniging Gelders Particulier Grondbezit, gevestigd te 6717 LL Ede, Bennekomseweg 43, KvK nr. 09116758

hierna te noemen 'de Natuur- en milieuoorganisaties', hebben kennis genomen van het Ontwerpbesluit vergunning Wet Natuurbescherming project Exploitatie Lelystad Airport en van de aan dit ontwerpbesluit ten grondslag liggende Passende Beoordeling Lelystad Airport (BH3863WATRP2010301155). Mede namens de Natuur- en milieuoorganisaties dient Vereniging Natuur en Milieufederatie Gelderland de onderstaande zienswijze op dat Ontwerpbesluit in.

Inleiding

De natuur in Nederland staat zwaar onder druk. Voor verzuring en verarming gevoelige natuur in beschermde gebieden gaat ondanks allerlei natuurmaatregelen nog steeds achteruit. Stikstofdepositie is daarvan één van de belangrijkste oorzaken. In gebieden als de Veluwe is de overschrijding van de kritische depositiewaarde voor beschermde habitats zo groot, dat alleen een aanzienlijke stikstofreductie op korte termijn het doorgaande verlies van biodiversiteit kan stoppen.

De bestaande stikstofoverlast is het resultaat van menselijke activiteiten. De negatieve gevolgen van stikstof worden versterkt door de voortgaande klimaatverandering die tot steeds drogere zomers leidt. Extra stikstofdepositie door nog meer vliegverkeer zal in de huidige situatie onvermijdelijk tot verdere aantasting van natuurwaarden leiden. Een uitbreiding van de luchthaven in Lelystad is in het licht van de klimaatverandering een ontwikkeling die niet in het algemeen belang is.

Hieronder zal uiteen worden gezet dat het voornemen om de natuurvergunning te verlenen ten onrechte is en dat significante effecten van de uitbreiding van de luchthaven niet met zekerheid zijn uit te sluiten.

Opknippen project: 10.000 versus 45.000 vliegbewegingen

1. Het gehele project Uitbreiding Lelystad Airport omvat de uitbreiding met 45.000 vliegbewegingen met zwaar vliegverkeer per jaar en alle ten behoeve daarvan te realiseren en gerealiseerde werken en infrastructuur, berekend op miljoenen passagiers per jaar, alsmede het wegverkeer dat het gevolg is van deze vluchten. Van dit project in volle omvang dient, alvorens een vergunning kan worden verleend, te worden uitgesloten dat het tot significante effecten op beschermde natuur leidt. Zijn significante effecten op voorhand niet uitgesloten, dan dient de vergunning niet te worden verleend, tenzij voor het project wordt aangetoond dat het een dwingende reden van groot openbaar belang dient, er geen alternatieven zijn en compensatie mogelijk is en kan worden gerealiseerd voordat de effecten optreden. Er kan voor nu volstaan worden met de opmerking dat de uitbreiding van het luchtverkeer in Nederland, dat jaar na jaar groeit, waardoor Schiphol overvol is, in het licht van de klimaatcrisis geen dwingende reden van groot openbaar belang in de zin van artikel 2.8, vierde lid, onder b, van de Wet natuurbescherming (Wnb) dient, in tegendeel.

De ontwerpvergunning heeft echter slechts betrekking op een deel van het project, dat bestaat uit 10.000 extra vliegbewegingen met zwaar vliegverkeer, 103.600 vliegbewegingen voor kleine luchtvaart (General Aviation) en de al gerealiseerde bouwwerken en infrastructuur voor 45.000 vliegbewegingen en miljoenen passagiers omvat. Een deel van de infrastructuur en gebouwen dat nog niet is gerealiseerd en 35.000 extra vliegbewegingen zijn niet vergund, omdat het project in volle omvang tot significante effecten leidt, waarvoor geen mitigerende maatregelen beschikbaar zijn. Juridisch gezien, is het opknippen van een project dat in zijn totaliteit tot niet uit te sluiten significante aantasting leidt, niet toegestaan, zonder een voorafgaande ADC-toets. Hoewel in de passende beoordeling is vastgesteld dat er met zekerheid significante effecten van het gehele project zijn, is de ADC-toets niet uitgevoerd. Voor het project kan daarom geen toestemming in de vorm van een natuurvergunning worden verleend. Het project-begrip is immers bedoeld om ervoor te zorgen dat voorafgaand aan vergunningverlening voldoende zicht ontstaat op de volle omvang van de effecten van een project, zodat daarvoor alleen toestemming wordt verleend, indien aan alle wettelijke criteria is voldaan. Dat het opknippen van het project vliegveld Lelystad in twee fasen niet is toegestaan, heeft de Afdeling bestuursrechtspraak eerder al geoordeeld¹.

¹ AbRS 10 oktober 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB5231, r.o. 2.5.3: "(...) De pkb Maastricht en Lelystad moet derhalve worden beschouwd als het kader voor de voorzienbare verdere ontwikkeling van het vliegveld. Gelet op dit beleid is thans niet aannemelijk dat van deze ontwikkeling zal worden afgezien. Gezien het voorgaande dient voor de toepassing van het Besluit m.e.r. 1994 (wijziging 1999) de totale ontwikkeling van vliegveld Lelystad tot "business airport" nog steeds te worden gezien als één samenhangende activiteit. Dit betekent dat voor de beoordeling van de m.e.r.-(-beoordelings)plicht niet alleen moet worden gelet op de met het bestreden besluit beoogde eerste fase van de ontwikkeling van vliegveld Lelystad, maar ook op de voorzienbare verdere ontwikkeling van vliegveld Lelystad, zoals neergelegd in de pkb Maastricht en Lelystad. De samenhangende activiteit is op grond van het Besluit m.e.r. 1994 (wijziging 1999) m.e.r.-plichtig, omdat in de pkb Maastricht en Lelystad is voorzien in een baanverlenging tot maximaal 2.100 meter en tevens een geluidszone als bedoeld in artikel 25a van de Luchtvaartwet wordt vastgesteld of gewijzigd, die niet geheel valt binnen de oorspronkelijke geluidszone. De overgangsbepaling uit het Besluit van 7 mei 1999 is in dit geval niet relevant aangezien voor 14 maart 1999 geen ontwerpbesluit ter inzage heeft gelegen waarin werd voorzien in de totale samenhangende activiteit. Gezien het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat door de beslissing op bezwaar inzake het A-besluit geen gevolg is gegeven aan de uitspraak van de Afdeling van 5 november 2003 en voorts dat het besluit is genomen in strijd met artikel 7.27 van de Wet milieubeheer".

2.6. Uit voormelde uitspraak van 4 mei 2005 volgt dat onder de voorgenomen samenhangende activiteit de totale ontwikkeling van de luchthaven Lelystad tot business airport in twee fasen moet worden verstaan. Het in dit verband verplicht te maken MER moet ingevolge artikel 7.10 van de Wm een beschrijving bevatten van voormelde voorgenomen samenhangende activiteit en de alternatieven daarvoor.(...)"

Het juridisch kader leidt ook inzake de voorgeschreven toets in artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb tot de conclusie dat indien significante effecten van het project in volle omvang niet op voorhand met zekerheid kunnen worden uitgesloten, geen vergunning voor het project mag worden verleend, tenzij aan de ADC-toets is voldaan. Het project heeft de ADC-toets niet doorlopen, zodat daarvoor geen vergunning kan worden verleend. In ieder geval moet worden voorkomen dat als gevolg van het opknippen in delen, de totale effecten van het project buiten beeld blijven.

Opknippen project: verbindingsweg en halve aansluiting A6

2. Tot het project behoort daarnaast ook de voor de uitbreiding van de luchthaven noodzakelijke verbindingsweg en halve aansluiting op de A6. Het is vaste jurisprudentie dat het projectbegrip ruim moet worden opgevat en dat het zogeheten opknippen van een project in afzonderlijke onderdelen niet is geoorloofd, althans -voor zover hier relevant- niet onder de Wet natuurbescherming. Het projectbegrip dient er dus toe zicht te krijgen op alle mogelijke effecten van een activiteit, zodat die in volle omvang passend beoordeeld kunnen worden.
3. De aanleg van de verbindingsweg en de halve aansluiting op de A6 is, ten onrechte en in strijd met artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb en de Habitatrictlijn, niet als onderdeel van het project beoordeeld en is ten onrechte niet meegenomen in de passende beoordeling. De aanleg maakt immers deel uit van het project uitbreiding luchthaven Lelystad nu deze aanleg vooral en ook volgens de provincie wordt gerealiseerd ten behoeve van dat project. Het 'opknippen' van het project in twee delen heeft ertoe geleid dat de effecten van de aanleg van de weg en het toekomstig autoverkeer over die weg van en naar de luchthaven niet zijn meegenomen in een passende beoordeling in de zin van de Wnb voor het project uitbreiding luchthaven Lelystad.
4. In een vergelijkbaar geval oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak dat het opknippen van een project in het kader van een passende beoordeling en vergunningverlening niet is toegestaan, ook niet als het project meerdere opdrachtgevers kent. De Afdeling bestuursrechtspraak overwoog onder andere het volgende:

"2.2.4. Voor zover het betoog van Greenpeace en anderen ziet op de uitbreiding en verdieping van de haven, overweegt de Afdeling het volgende.

Uit de stukken is gebleken dat de centrale zoals deze aangevraagd, passend beoordeeld en vergund is, een koelwaterinlaat omvat die is voorzien in een te realiseren uitbreiding van de Eemshaven. Voorts is RWE voornemens een laad- en losplaats aan de kade van deze havenuitbreiding te situeren.

Gelet hierop, alsmede op de stukken en het verhandelde ter zitting, is komen vast te staan dat de voorziene verdieping en uitbreiding geen autonome ontwikkeling van de Eemshaven betreffen, maar werkzaamheden die het mogelijk maken om de centrale zoals deze is vergund, te bouwen en in werking te brengen. Ter zitting is door verweerders en RWE bevestigd dat de centrale zoals deze in de bestreden besluiten is vergund, niet kan worden gebouwd en in werking gebracht indien de uitbreiding van de haven geen doorgang vindt. Zij deelden voorts mee dat de koelwaterinlaat in dat geval elders dient te worden gerealiseerd en dat daarvoor de thans aan de orde zijnde vergunningen zullen moeten worden gewijzigd dan wel nieuwe vergunningen moeten worden aangevraagd. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat de uitbreiding en verdieping van de haven en de bouw en exploitatie van de centrale zodanig met elkaar verbonden zijn dat deze als één project voor de beoordeling van de vergunningplicht krachtens de Nbw 1998 dienen te worden aangemerkt. Gelet hierop dient te worden bezien of de uitbreiding en verdieping van de haven en de bouw en exploitatie van de centrale, als zijnde één project, gezien de instandhoudingsdoelstellingen die zijn geformuleerd voor de speciale beschermingszones Waddenzee, Noordzeekustzone, Duinen Ameland, Duinen Terschelling en Duinen Schiermonnikoog, zou kunnen leiden tot een verslechtering van de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor die gebieden zijn aangewezen. De enkele omstandigheid dat een

vergunning voor de bouw en het in werking brengen van de centrale en de verdieping en uitbreiding van de Eemshaven door verschillende partijen tezamen zal moeten worden aangevraagd, mag niet in de weg staan aan voornoemde beoordeling daarvan als één project. Verweerders hebben dit miskend.

Het betoog van Greenpeace en anderen slaagt. De bestreden besluiten zijn in zoverre in strijd met artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998, en de artikelen 3:2 en 7:12 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb).” (AbRS 24 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR5684, r.o. 2.2.4).

5. Uit deze uitspraak blijkt dat sprake is van een ingreep of activiteit die onderdeel is van een vergunningplichtig project, indien dat onderdeel “noodzakelijk” is voor dat project, of “onlosmakelijk verbonden” of “onlosmakelijk samenhangt” met dat project. Van dat laatste is inzake de verbindingwet en halve aansluiting op de A6 sprake.
6. Uit de aanvulling op het MER van oktober 2016 voor de aanleg van de halve aansluiting op de A6 en de verschillende, onder andere met andere overheden gesloten, overeenkomsten en Convenanten inzake die aansluiting volgt dat als reden voor de uitbreiding steeds is gegeven dat de aansluiting noodzakelijk is voor de uitbreiding van de vliegveld Lelystad. Volgens de provincie is die noodzaak zodanig dat de ontwikkeling van de luchthaven niet mogelijk is zonder de extra aansluiting van een verbindingsweg vanaf de luchthaven op de A6. Gesteld wordt dat het een “belangrijke voorwaarde is voor de ontwikkeling van Lelystad Airport” volgens de hiervoor besproken realisatieovereenkomst tussen provincie en Rijk. De rechtbank Midden-Nederland bevestigde bovendien in januari 2020 in een onteigeningszaak dat de onteigening van grond voor de aanleg van de A6 “hoofdzakelijk” ten behoeve van de ontwikkeling van de luchthaven plaatsvond, hetgeen door de provincie Flevoland in die zaak werd aangevoerd (zaaknr C/16/475583/HLZA 19/6 en C/16/475621/HLZA 19/7). De conclusie is dat van onlosmakelijke samenhang tussen beide ontwikkelingen, de uitbreiding van de luchthaven en de verbindingsweg en halve aansluiting op de A6 sprake is.
7. Er dient dus alsnog een passende beoordeling van het hele project te worden gemaakt. Zonder een complete passende beoordeling kan en mag geen natuurvergunning worden verleend voor het project Uitbreiding luchthaven Lelystad.

Opknippen project: bouw- en aanlegwerkzaamheden

8. Het project omvat verder de bouw van een nieuwe terminal, verlenging en verbreding van de start- en landingsbaan, het verhogen van de verkeersstoren, aanleggen van parkeervoorzieningen ten behoeve van het faciliteren van groot handelsverkeer, aanleg van kerosineopslag en waterzuivering etc. Een deel van de werkzaamheden is uitgevoerd, een deel moet nog worden uitgevoerd. Voor het deel van de werkzaamheden die zijn gerealiseerd is ten onrechte geen Aerius-berekening uitgevoerd, voor werkzaamheden die nog in uitvoering zijn, waaronder de aanleg A6, bouw van kerosine opslag en waterzuivering e.d. evenmin en de beoordeling van effecten van werkzaamheden die nodig zijn voor parkeervoorzieningen, wegen en andere bouwwerken die nog moeten worden gerealiseerd (passende beoordeling, p. 9), is niet uitgevoerd, althans een hierop betrekking hebbende Aerius-berekening maakt geen onderdeel uit van de passende beoordeling.
9. Verder hebben de volgende bouw- en aanlegwerkzaamheden geleid tot extra depositie op relevante Natura 2000-gebieden of zullen daartoe leiden, zonder dat dit in de passende beoordeling is meegenomen, terwijl het gaat om werkzaamheden als (reeds aangelegd) taxibaan, vergroting platform, opstelplaatsen voor de toestellen, hybride energienetwerk, busbaan, snelfietspad, bedrijventerrein, faciliteiten voor brandweer/douane/luchtverkeersleiders/facilitaire diensten, waterzuiveringsinstallatie, doortrekken

Anthonie Fokkerweg (verbindingsweg); (nog aan te leggen) kerosinetanks, een rioolpersleiding en een tankstation t.b.v. passagiers van het project Uitbreiding luchthaven Lelystad. De bouw- en aanlegwerkzaamheden in volle omvang leiden tot aanzienlijke uitstoot van voertuigen en werktuigen, zodat zonder op die werkzaamheden in te gaan in de passende beoordeling, significante effecten daarvan niet met zekerheid konden worden uitgesloten. Ook op dit punt schiet de passende beoordeling tekort.

Geen 'bestaand recht' luchthaven Lelystad op stikstofuitstoot

10. Uitgangspunt van de passende beoordeling en de ontwerp natuurvergunning is dat vliegveld Lelystad een bestaand recht zou hebben op 'vervuilingsruimte'. Hiervoor is aan de hand van een geluidsnorm uit 1999 aan de hand van emissienormen uit die tijd bepaald voor hoeveel uitstoot van stikstof en andere verzurende en vermestende stoffen het vliegverkeer van en naar luchthaven Lelystad ten tijde van het van kracht worden van de Habitatrictlijn veroorzaakte. Die berekende emissies van toen, die niet meer bestaan en zich ook niet zouden voordoen bij een luchthaven met vliegverkeer in die omvang naar de huidige maatstaven, 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 Habitatrictlijn 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 Habitatrictlijn. Los daarvan kan onder de Habitatrictlijn geen emissie worden vergund, maar alleen projecten. Ook naar Nederlands recht worden op grond van de Wnb alleen activiteiten vergund, geen emissies² Dat projectbegrip moet mede garanderen dat mogelijk schadelijke effecten niet buiten de beoordeling blijven.
11. Op grond van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn is het bevoegd gezag verplicht passende maatregelen te nemen die voorkomen of beperken dat significante effecten worden veroorzaakt voor beschermde natuur. Zo oordeelt het Hof van Justitie dat ten aanzien van voor het van kracht worden van de Habitatrictlijn gebouwde woningen mogelijke significant negatieve effecten door het gebruik van die woningen tot het treffen van 'passende maatregelen' had moeten leiden door de bevoegde autoriteiten om die effecten tegen te gaan. 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 Commissie v Griekenland, C-504/14, 10 nov 2016 punt 41). Van onaantastbare rechten op verstoring 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 Habitatrictlijn, ten aanzien van de voortzetting daarna van significante effecten. Wanneer verder vóór plaatsing van een Natura 2000-gebied op de communautaire lijst een vergunning is verleend voor een project volgt uit artikel 6, lid 2, Hrl dat de bevoegde overheidsinstanties ex post het project alsnog op zijn gevolgen voor 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).
12. In Nederland is door passende nationale maatregelen, door technische ontwikkelingen en door autonome aanscherping van normen voor vliegtuigen, bijvoorbeeld van ICAO, de vervuilende uitstoot van vliegtuigen sinds meer dan twintig jaren sterk teruggedrongen. Bij het project luchthaven Lelystad in de omvang waarin dat in 1999 bestond, behoren op grond van deze ontwikkelingen en maatregelen inmiddels naar de huidige emissie-eisen veel lagere uitstootcijfers.

² ABRvS 2 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1528

Omdat Nederland verplicht is om passende maatregelen te nemen om significante effecten, bijvoorbeeld door stikstofdepositie van luchtverkeer, tegen te gaan, rustte op Nederland zeker in het licht van de technische ontwikkelingen hoe dan ook de verplichting om de uitstoot van de luchtvaart in te perken. Nu deze inperking, met name door internationale afspraken en autonome ontwikkelingen, sinds 1999 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 zich 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 Habitatrictlijn. Het concreet toekennen van die vervuilingsruimte die op papier is berekend, maar in werkelijkheid niet bestaat als naar huidige emissiefactoren wordt gerekend, voor een nieuw project, hier de uitbreiding met zeer zwaar en vervuilend vliegverkeer, is bovendien in strijd met artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn. Een eeuwig recht van een exploitant op vervuiling bestaat immers niet onder de Habitatrictlijn. De Habitatrictlijn heeft tot doel de natuur te beschermen en onnodig vervuilende activiteiten dienen te worden ingeperkt en indien uitstoot daadwerkelijk is gereduceerd dient het positieve effect daarvan ten goede te komen aan het doel van de richtlijn: het zoveel mogelijk beperken van de nog steeds voortdurende achteruitgang van veel voor stikstof gevoelige habitat in Natura 2000-gebieden.

13. Op voortzetting van een activiteit waarvoor toestemming is verleend vóór het van kracht worden van de Habitatrictlijn bestaat overigens alleen aanspraak zonder voorafgaande passende beoordeling bij *ongewijzigde* voortzetting, zo bevestigde het Hof van justitie recent nog in het PAS-arrest:

“83. Is er ten aanzien van het periodiek op of in de bodem brengen van meststoffen derhalve geen sprake van continuïteit en volledige overeenstemming, met name wat betreft de plaatsen waar en de voorwaarden waaronder deze activiteit wordt uitgevoerd, dan kan de activiteit niet worden aangemerkt als één en hetzelfde project voor de toepassing van artikel 6, lid 3, van de habitatrictlijn. In dat geval kan het gaan om nieuwe projecten waarvoor een passende beoordeling moet worden gemaakt in de zin van die bepaling, waarbij voor de beslissing of een passende beoordeling verricht moet worden steeds dient te worden gekeken naar het risico dat er significante gevolgen zijn voor het beschermde gebied doordat de activiteit dus wijzigingen heeft ondergaan”.

(HvJ 7 november 2018, gevoegde zaken C-293/17 en C-294/17).

14. Ten aanzien van vliegveld Lelystad is door de aangevraagde uitbreiding sprake van een aanzienlijke wijziging, zodat hoe dan ook geen sprake is van ongewijzigd voortzetten en eventuele aanspraken op bestaande rechten met de aangevraagde wijziging hoe dan ook zijn vervallen; het project is na wijziging immers niet meer de activiteit die ongewijzigd mocht worden voortgezet. De uitbreiding van vliegveld Lelystad, de nieuwe ‘overloop’-functie ten opzichte van Schiphol, de nieuwe terminal voor de grote aantallen nieuwe passagiers, de verlenging en verbreding van de start- en landingsbaan, de aanleg van een taxibaan, het vergroten van het platform, de aanleg van opstelplaatsen voor 4 grote toestellen, het verhogen van de verkeerstoren, de installatie van bagage-afhandelingsystemen, de aanleg en uitbreiding van faciliteiten voor brandweer, luchtverkeersleiders, douane en facilitaire diensten, de aanleg van een hybride energienetwerk, de aanleg van parkeerterreinen, de uitbreiding van het wegverkeer van en naar de luchthaven, de aanleg van een busbaan en een snelfietspad, de aanleg van een bedrijventerrein, dat alles maakt dat geen sprake is van ongewijzigd voortgezet bestaand gebruik. Integendeel, luchthaven Lelystad is steeds verder uitgebreid, zodat geen enkele aanspraak bestaat op een ‘bestaand gebruik’-regeling of ‘bestaande rechten’ of iets van dien aard.
15. Concreet leidt het voorgaande tot de volgende conclusies inzake de passende beoordeling en de ontwerpnaatuurvergunning voor Uitbreiding vliegveld Lelystad.

Er is geen sprake van ongewijzigde voortzetting sinds het Luchthavenbesluit 1999, een ingrijpende wijziging wordt immers aangevraagd, zodat er geen 'referentiesituatie' is met bijbehorende stikstofuitstoot die van de uitstoot 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 uitbreiding vliegveld Lelystad verminderd zouden mogen worden, geldt dit slechts de door autonome ontwikkelingen en maatregelen gereduceerde stikstof en andere uitstoot die op basis van de inmiddels gehanteerde emissiefactoren hoort bij een luchthaven met vliegverkeer in de omvang van het vliegverkeer van en naar vliegveld Lelystad ten tijde van het van kracht worden van de Habitatrichtlijn.

Onjuiste referentiedatum

16. In de gevolgde logica bepaalt de referentiedatum waaraan 'bestaande rechten' worden ontleend mede de omvang van de passend te beoordelen stikstofdepositie. Het lijkt er echter op dat in de passende beoordeling de aan referentiejaar 1999 ontleende 'stikstofruimte' mede bepalend is geweest voor de vraag welke Natura 2000-gebieden onder invloed van die stikstofdepositie staan, zodat de passende beoordeling op die gebieden betrekking dient te hebben. Hiermee blijven Natura 2000-gebieden die bepalend kunnen zijn voor het antwoord op de vraag of van een eerdere 'referentiedatum' moet worden uitgegaan, buiten beeld. Zo is er volgens de berekeningen uit de MER 2014 sprake van een toename van stikstofdepositie op meerdere Natura 2000-gebieden waarvoor de Habitatrichtlijn vanaf 10 juni 1994 gold, onder andere gebieden met voor stikstof gevoelige habitat in Overijssel en zelfs in Drenthe. De berekeningen gaan dus uit van een foute referentiedatum, zodat significante effecten niet kunnen worden uitgesloten.

Salderen met 'vervuilingsrechten' van Schiphol

17. In de passende beoordeling is vervuilingruimte die op papier is ontstaan door de geluidscontour van Schiphol uit het Luchthavenbesluit 2008 om te rekenen en in te vullen met zeer vervuilende vliegtuigen met een uitstoot die niet berekend is op basis van de huidige emissiefactoren die voor vliegtuigen worden gehanteerd. Op deze wijze berekent de passende beoordeling de omvang van aan de exploitant van Schiphol toekomstige rechten onder de Habitatrichtlijn op uitstoot van stikstof en andere voor de natuur schadelijke stoffen.
18. Zoals hiervoor uiteen is gezet, gaat het om een papieren exercitie die naar aard en gevolg in strijd is met de Habitatrichtlijn en de natuurbeschermingsdoelstelling van de richtlijn. Bij het project luchthaven Schiphol in de omvang waarin dat in 2008 bestond, behoren op grond van deze ontwikkelingen en maatregelen inmiddels naar de huidige emissie-eisen veel lagere uitstootcijfers. Dat is ook te zien aan de cijfers die hierover in de passende beoordeling ten aanzien van de stikstofuitstoot door vliegverkeer van Schiphol af te leiden. Voor dezelfde aantallen vliegbewegingen gelden inmiddels op grond van de huidige emissie-eisen veel lagere uitstootcijfers.
19. Ook voor Schiphol geldt dat deze inperking, met name door internationale afspraken en autonome ontwikkelingen, sinds 2008 daadwerkelijk is gerealiseerd. Daarmee is langs vaak autonome weg invulling gegeven aan het terugdringen en inperken van de negatieve effecten die het gevolg zijn van de luchtvaart. Het zich 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 vervuilingruimte die op papier is berekend, maar in werkelijkheid niet bestaat bij de huidige emissie-eisen, aan een nieuw project, al dan niet via saldering, is in strijd met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Een eeuwig recht van een exploitant op vervuiling, welk recht zou kunnen worden toegekend aan een nieuw vervuilend project, bestaat immers niet onder de Habitatrichtlijn. De Habitatrichtlijn heeft tot doel de natuur te beschermen en onnodig vervuilende activiteiten dienen te worden ingeperkt. Indien de uitstoot van een project daadwerkelijk is ingeperkt, dient het positieve effect daarvan ten goede te komen aan het doel van de richtlijn: het zoveel mogelijk beperken van de nog steeds voortdurende achteruitgang van veel voor stikstof gevoelige habitat in Natura 2000-gebieden.

20. Overigens is de referentiesituatie ook voor Schiphol niet correct bepaald. Op grond van artikel 4, vijfde lid, van de Habitatrichtlijn zijn de artikelen 6, tweede en derde lid, van toepassing vanaf de plaatsing van gebieden op de communautaire lijst. Die datum ligt voor de Natura 2000-gebieden rond Schiphol ver voor de datum waarop het LVB 2008 werd vastgesteld. Zo is de Habitatrichtlijn vanaf 10 juni 1994 van toepassing op Natura 2000-gebied Naardermeer en op het gebied Iperveld, Varkensland, Oostzanerveld & Twiske vanaf 24 maart 2000. De referentiedatum moet dus 10 juni 1994 zijn, zodat bovendien sprake was van een project inzake vliegveld Schiphol met vliegverkeer van een veel kleinere omvang dan op grond van het LVB 2008. Ook op grond hiervan moet de conclusie zijn dat de passende beoordeling significante effecten via mitigerende maatregelen niet met de vereiste zekerheid uitsluit. Er is gesaldeerd met een project dat ten tijde van het van kracht worden van de Habitatrichtlijn nog niet de omvang had waarmee is gerekend als 'bestaand gebruik'.

Maximaal ingevulde geluidcontour

21. De geluidcontour aan de hand waarvan aantallen en uitstoot van vliegtuigen is ingevuld, lijkt maximaal te zijn ingevuld met vliegtuigen met de hoogste uitstoot. De gemaakte keuzes zijn niet afgezet tegen historische gegevens over daadwerkelijk gebruik in 1999 of gegevens van andere vergelijkbare vliegvelden over het daar in die tijd gebruikelijke 'vliegpark'. De gegeven maximale invulling is in strijd met de Habitatrichtlijn, die voor elke afwijking een strikte interpretatie voorschrijft. De 'bestaande rechten' route, op zichzelf al in strijd met de Habitatrichtlijn, wordt aldus op een strijdige, want niet-restrictieve wijze zo ingevuld dat sprake is van maximale uitstoot van voor de natuur schadelijke stoffen. De Habitatrichtlijn vergt dat bij ontbreken van bewijs van de exacte samenstelling van de vliegvloot, uitgegaan wordt van een voor de natuur zo min mogelijk belastende invulling, omdat het uitstoot betreft waarvoor volgens de gehanteerde methodiek geen mitigatie of compensatie hoeft te worden getroffen, terwijl negatieve effecten op de natuur niet zijn uitgesloten, al helemaal niet bij de huidige staat van instandhouding van beschermde habitats die veelal ongunstig is.

Extern salderen niet toegestaan

22. In één van de PAS-uitspraken van 29 mei 2019 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak geoordeeld dat instandhoudings- en passende maatregelen in de passende beoordeling kunnen worden betrokken bij het bepalen van de staat van instandhouding van de natuurwaarden. Indien de staat van instandhouding is geborgd, dan kunnen instandhoudings- en passende maatregelen die verbonden zijn aan project ook als beschermingsmaatregel worden opgevoerd.

Als er sprake is van een herstel- of verbeterdoelstelling dan kunnen positieve gevolgen van een maatregel die ook ter uitvoering van een herstel- of verbeterdoelstelling zou kunnen worden getroffen, toch betrokken worden bij de beoordeling van de vraag of de negatieve gevolgen van een plan kunnen worden voorkomen, mits deze maatregelen in het kader van dat project worden getroffen en verzekerd is dat het realiseren van de herstel- en verbeterdoelstelling, mogelijk blijft³.

23. Natura 2000-gebied de Veluwe en habitats in vele andere Natura 2000-gebieden rond vliegveld Lelystad verkeren in een ongunstige staat van instandhouding, terwijl er maar beperkt maatregelen voorhanden zijn om de achteruitgang van habitats onder invloed van stikstof te stoppen en de voorgeschreven verbetering te realiseren. Onder andere op de Veluwe moeten zeer veel maatregelen genomen worden om de achtergronddepositie beneden de geldende KDW's te krijgen. Voor zover er stikstofruimte 'over' zou zijn dient op grond van het feit dat het tegengaan van achteruitgang en het realiseren van verbetering onvoldoende verzekerd is, die ruimte ten goede te komen aan passende en instandhoudingsmaatregelen in die gebieden. Het wekt geen verbazing dat de minister ook in het licht van het bestreden ontwerpbesluit nog niet in staat is geweest om een adequaat maatregelenpakket vast te stellen dat dekkend is voor het legaliseren van de meldingen onder de PAS. Mogelijke en efficiënte maatregelen zijn dun gezaaid en mogen ook daarom niet zonder nadere onderbouwing ten gunste van vervuilende, nieuwe, projecten worden aangewend. De minister dient alsnog aan te tonen dat de 'stikstofruimte' van Schiphol, voor zover die zou bestaan, ten goede mag en kan worden gebracht van de Uitbreiding vliegveld Lelystad, omdat herstel en verbetering van habitats op de Veluwe en in andere gebieden voldoende verzekerd is.

Modellen voor wegverkeer en vliegverkeer onjuist en onvolledig toegepast

24. De stelling in het ontwerpbesluit en de passende beoordeling dat verkeerstoename van en naar luchthaven Lelystad buiten beschouwing mag blijven, wanneer deze verkeersbewegingen over deze wegen met minder dan 500 per etmaal per wegdeel zouden toenemen, is onjuist. Verkeersbewegingen leiden tot een significante stikstofdepositie, ook bij een toename van minder dan 500 motorvoertuigen per wegheft per etmaal. De gevolgde systematiek leidt tot het verwijderen van relevant verkeer uit het model. Voor een nauwkeuriger 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 buiten beeld blijven. Dat leidt automatisch tot minder depositie, maar geeft daarmee geen correct beeld van de werkelijkheid. Zoals vermeld, kan een kleine bijdrage tot significante effecten leiden, waar de staat van instandhouding van een habitat niet gunstig is of zeer ongunstig, zoals op de Veluwe.
25. Het verkeer dat via de Ganzenweg van en naar de A28 rijdt is ten onrechte buiten beschouwing gelaten. De A28 loopt dwars over de Veluwe waar de stikstofdepositie dus zal toenemen. Dit is ten onrechte buiten de beoordeling gelaten.
26. Voor de effecten van de toevoerende wegen is gerekend met een zogeheten afkap op 5 kilometer vanaf deze wegen. Blijkens de recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak inzake de A15, is deze afkap niet toegestaan.
27. Er wordt voor vliegverkeer een afkap toegepast voor uitstoot van vliegtuigen die boven 3000 ft vliegen. Het gaat om een vergelijkbare afkap als de afkap op 5 kilometer voor uitstoot van wegverkeer.

³ AbRS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 13-13.8

In het licht van de hiervoor aangehaalde jurisprudentie in de zaak over de A15 is ook deze afkap niet toegestaan. Er is bovendien geen enkel bewijs dat boven die hoogte vliegend verkeer van en naar vliegveld Lelystad niet voor een toename van stikstofdepositie op beschermde gebieden leidt. Volgens het in opdracht van het ministerie van I&W opgestelde en bij de Commissie Mer ingediende rapport 'Stikstofberekeningen luchthavens' is de stikstofuitstoot aanzienlijk hoger als die afkap van 3000 ft niet wordt gehanteerd⁴.

Uitkomsten Aerius-berekeningen niet compleet

28. Bij de Aerius berekeningen ontbreken de overzichten van de Natura 2000-gebieden waarop Lelystad Airport stikstof deponeren c.q. gaat deponeren met de omschrijving van de aanwezige habitattypes, de hoeveelheid stikstof per ha/per jaar die wordt gedeponerd en in welke gebieden de kritische depositiewaarden worden overschreden. De vergunningaanvraag is derhalve niet compleet en daardoor ook niet transparant. Overigens bestaan er bij de natuur- en milieuorganisaties gerede twijfel over de juistheid van de gehanteerde Aerius-berekeningen in de passende beoordeling. Zij dringen er dan ook op aan dat de gehanteerde inputgegevens, rekenmethodiek en -modellen en uitkomsten door een nog aan te wijzen onafhankelijke commissie van experts worden onderzocht alvorens u definitief beslist op de aanvraag.

Gegevens over vliegroutes en daarmee over stikstofverspreiding onzeker

29. Naar het oordeel van de natuur- en milieuorganisaties zijn de stikstofberekeningen ten onrechte gebaseerd op onzekere informatie over vliegroutes en dus over de plaatsen en routes waarlangs stikstof zal deponeren. De vliegroutes die in de MER 2014 en 2018 voor de Uitbreiding vliegveld Lelystad zijn gebruikt, zijn deels ontoereikend. Op dit moment ligt immers de voorgenomen herziening luchtruim van de Minister van I&W voor ter besluitvorming. Dit betekent dat routesets en aansluitroutes op dit moment niet vastliggen en mogelijk binnen afzienbare tijd zullen wijzigen. Het is daarom onmogelijk om de hiermee samenhangende consequenties voor stikstofdepositie te overzien. De gebruikte informatie over vliegroutes is naar verwachting deels onjuist, zodat significante effecten op grond van de uitgevoerde passende beoordeling niet met zekerheid kunnen worden uitgesloten.

Niet uit te sluiten significante effecten op vogels

30. De uitbreiding van vliegveld Lelystad zal tot gevolg hebben dat het vliegverkeer van en naar het vliegveld over lange afstanden laag zal vliegen om vliegverkeer van Schiphol voldoende te kunnen ontwijken. Dit kan aanzienlijke gevolgen hebben voor vogelpopulaties. Zo kunnen zwaluwen en andere strikt beschermde vogels in aanvaring komen met vliegtuigen die langdurig laagvliegen. Of dit tot zodanige sterfte bij vogels kan leiden dat de lokale populatie hierdoor extra sterfte ondervindt boven het zogenaamde ORNIS-criterium -1% van de jaarlijkse natuurlijke sterfte van die lokale populatie- is onduidelijk, waardoor significant negatieve effecten op vogelsoorten niet met zekerheid kunnen worden uitgesloten.
31. Voor wat betreft alle verstoring van vogels die door de uitbreiding met zwaar vliegverkeer op Lelystad met 45.000 extra vluchten kan worden veroorzaakt, geldt het volgende. In de passende beoordeling staan ter onderbouwing van stellingen omschreven in de paragrafen 3.2.1 en 3.2.2 in de voetnoten onderzoeksrapporten genoemd.

⁴ <https://www.commissiemer.nl/projectdocumenten/00006441.pdf>

Die zijn allemaal gedateerd in die zin dat sinds het verschijnen daarvan de omvang van de populatie van sommige soorten is afgenomen en van andere is gegroeid. En dat laatste met name bij grote vogels zoals ganzen, ooievaars, aalscholvers en zeearenden.

32. Er is geen onderzoek dat als onderwerp heeft: verstoring van vogels door licht en geluid als gevolg van de exploitatie van Lelystad Airport met 45.000 vliegbewegingen per jaar, langs de thans bekende laagvlieg- en aansluitroutes. Dus niet beperkt tot de vliegbewegingen, maar ook verstoring door (de activiteiten op) de luchthaven, het verkeer, etc.
33. Een dergelijk rapport is nodig om een compleet beeld te krijgen van die verstoringen. En dat ontbreekt in de passende beoordeling. Een dergelijk rapport dient alsnog te worden opgesteld, omdat met de passende beoordeling wegens het ontbreken van een dergelijk onderzoek significante effecten op vogels niet kunnen worden uitgesloten, zodat bij de huidige stand van het uitgevoerde onderzoek geen natuurvergunning voor Uitbreiding luchthaven Lelystad kan worden verleend.
34. Het rapport nr. 18-248 van het Bureau Waardenburg ("Vliegbewegingen van vogels rond Lelystad Airport in relatie tot vliegveiligheid en Natura 2000", auteurs S. van Lierop en C. Heunks) biedt geen uitkomst: het is beperkt van opzet, en bovendien slechts gebaseerd op twee waarnemingsdagen per maand gedurende 10 maanden met beperkte waarnemingsuren (tussen 3 en 6 uur), die niet al de tijden bestrijken waarop gevlogen zal worden volgens de plannen van de exploitant.

Ten onrechte buiten beschouwing gelaten Natura 2000-gebieden

35. In paragraaf 2.1 van het ontwerpbesluit en in de passende beoordeling zijn ten onrechte Natura 2000-gebieden die ten gevolge van het project significante effecten kunnen ondervinden buiten beschouwing gelaten. Zo blijkt uit Aerius-berekeningen die onder de PAS zijn uitgevoerd dat er sprake is van een toename van stikstofdepositie op de Veluwe en op vele Natura 2000-gebieden onder andere in Drenthe en Overijssel. Dit lijkt onder andere het gevolg van een onjuiste bepaling van de referentiedatum. Daarvoor dient te worden bekeken welke Natura 2000-gebieden stikstofdepositie of andere significante aantasting, bijvoorbeeld van vogelpopulaties, kunnen ondervinden, om te kunnen bepalen welke datum van aanwijzing van Vogelrichtlijngebieden of van plaatsing op de communautaire lijst van Habitatrichtlijn gebieden geldt als uitgangspunt voor de referentiedatum. In de passende beoordeling lijkt eerst een aftrek wegens bestaand gebruik te zijn toegepast, waarna de daardoor veel minder ver reikende stikstofdepositie als maatstaf is genomen voor de vraag welke Natura 2000-gebieden significante effecten kunnen ondervinden. Deze methodiek is onjuist.

Cumulatie

36. De passende beoordeling bevat ten onrechte geen cumulatieve beoordeling van effecten. Daartoe behoren in ieder geval, indien er geen sprake zou zijn van een onderdeel van het project Uitbreiding vliegveld Lelystad, wat het geval is, de uitbreiding en aansluiting op de A6 die in uitvoering is, maar nog niet in gebruik is genomen. Verder is in november 2020 een tracébesluit genomen voor uitbreiding van de A27 bij Amelisweerd. De stikstofdepositie vanwege dit project reikt tot binnen de Veluwe. Een deel van de effecten van dat project is gecompenseerd met stikstofruimte uit het SSRS. Het lijkt echter volstrekt onzeker of die onderbouwing feitelijk en juridisch stand zal houden. Ook overigens zijn er significante effecten van deze uitbreiding op voor stikstof gevoelige natuur.

Nergens is te ontdekken of en zo ja, in hoeverre in de passende beoordeling rekening is gehouden met de uitstoot van het verkeer op, rond, in, naar en van Lelystad Business Park en dat park zelf. Dat industriepark is 300 hectare groot. De natuur- en milieuorganisaties dringen er op aan dat hier inzicht over wordt verschaft en of met die uitstoot rekening is gehouden, e.e.a. onder overlegging van en toelichting op de berekeningen

ADC-toets alsnog noodzakelijk

37. Omdat significant negatieve effecten niet met zekerheid zijn uitgesloten, al helemaal niet wanneer zoals de Wnb voorschrijft de effecten van het project in cumulatie worden beoordeeld met andere plannen en projecten, had een ADC-toets moeten worden doorlopen. De luchthavenuitbreiding heeft betrekking op met name vakantievluchten. Waarom het daarbij om een openbaar belang zou gaan, laat staan een groot openbaar belang, en waarom er sprake zou zijn van dwingende redenen, is volstrekt onduidelijk, zeker in het licht van de klimaatproblematiek en de maatregelen van de overheid om CO₂-uitstoot door vliegverkeer te verminderen kunnen we niet anders concluderen dat deze redenen afwezig zijn.
38. Bovendien zijn op grond van het voorgaande significante effecten niet uitgesloten op prioritaire habitat waarvoor omliggende Natura 2000-gebieden zijn aangewezen. Het veel strengere toetsingskader van artikel 2.8, vijfde lid, van de Wnb is voor die habitats van toepassing. Er moet sprake zijn van een dwingende reden 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.
39. Los van het voorgaande is het maar zeer de vraag of bij de huidige hoge stikstofniveaus nieuwe natuur gecreëerd kan worden die van voldoende kwaliteit en oppervlakte is om als compensatie te dienen.

Andere uitstoot door vliegtuigen dan CO₂, waaronder de natuur ook te lijden heeft

40. De natuur- en milieuorganisaties vragen zich af waar in de aanvraag en/of het Ontwerpbesluit iets te vinden is over de uitstoot van andere stoffen die vrijkomen bij verbranding van kerosine door vliegtuigen en die schade aan de natuur toebrengen. Ook dat dient bij de besluitvorming betrokken te worden. Zij verwijzen naar het EASA-rapport "Updated analysis of the non-CO₂ climate impacts of aviation and potential measures pursuant to the EU Emissions Trading System Directive Article 30(4)".

Effecten op buitenland

41. Ook significante effecten op voor stikstofgevoelige habitats in Duitsland zijn niet met zekerheid uitgesloten, nu de effecten op Duitse Natura 2000-gebieden in de passende beoordeling op basis van een in Duitsland ten onrechte gehanteerde methodiek niet zijn beoordeeld.
42. Duitsland hanteert een ruime 'afkap' zodat kleine hoeveelheden extra stikstofdepositie los van de vraag op welke habitat deze deponeren en of dit tot significante aantasting kan leiden buiten beschouwing worden gelaten. De Duitse methode is gelet op het PAS-arrest in strijd met de Habitatrichtlijn, zodat de minister een natuurvergunning via die methode niet kan verlenen, omdat de Duitse methode aantasting door stikstofdepositie niet met zekerheid op grond van de best beschikbare wetenschappelijke kennis uitsluit.

Conclusie

De Natuur- en milieuorganisaties verzoeken de aanvraag van Lelystad Airport voor een natuurvergunning af te wijzen, omdat de aanvraag niet het gehele project dekt en significante effecten van het project vrijwel zeker zullen optreden.

Hoogachtend,

Namens Vereniging Natuur en Milieufederatie Gelderland, Vereniging Natuurmonumenten, Stichting Het Geldersch Landschap, Stichting Red de Veluwe, Vereniging Gelders Particulier grondbezit



Ir P.S. Souwerbren,
Directeur Vereniging Natuur en Milieufederatie Gelderland

Extra bijlagen: Volmacht en Machtiging Bestuur Natuur en Milieu Gelderland aan ir. P.S. Souwerbren