

DE BRAUW
BLACKSTONE
WESTBROEK

PER AANGETEKENDE POST

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Directoraat-generaal Natuur, Visserij en Landelijk Gebied
T.a.v. [REDACTED]
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Claude Debussylaan 80
Postbus 75084
1070 AB Amsterdam

T +31 20 577 1771
F +31 20 577 1775

Tevens per e-mail: [REDACTED]

Datum 28 november 2019

Uw ref. DGNVLG-NV / 19224892
Onze ref. M33611204/4/20712650/NvdB

mr. [REDACTED]
E [REDACTED]
mr. [REDACTED]
E [REDACTED]
T [REDACTED]
T [REDACTED]
F +31 20 577 1775

Betreft: Handhavingsverzoek MOB | Zienswijze Schiphol Airport

Excellentie,

Op 9 oktober 2019 heeft u Royal Schiphol Group N.V. ("**Schiphol Airport**") geïnformeerd over een tot u gericht handhavingsverzoek van MOB. Het handhavingsverzoek strekt tot het per direct beëindigen en beëindigd houden van alle activiteiten die door Schiphol Airport worden verricht en die volgens MOB momenteel in strijd zouden zijn met de Wet natuurbescherming. U heeft Schiphol Airport in de gelegenheid gesteld uiterlijk op 29 november 2019 een zienswijze te geven op het handhavingsverzoek. Schiphol Airport maakt hierbij van deze gelegenheid gebruik.

Schiphol Airport verzoekt u het handhavingsverzoek af te wijzen. Voor de afhandeling van het luchtverkeer op de Luchthaven is reeds vóór de toepasselijke referentiedata toestemming verleend via algemene regels en daarmee is deze activiteit dus toegestaan. Daarnaast is, wegens de vóór 1 februari 2009 gedane natuurtoetsen ten behoeve van de toestemming, het overgangsrecht van de Wet natuurbescherming van toepassing. Van een vergunningplicht – of van een overtreding van de Wet natuurbescherming – is geen sprake. Zelfs als dat anders zou zijn, geldt dat handhaving niet aan de orde is vanwege concreet zicht op legalisatie: er wordt zekerheidshalve een vergunningaanvraag ingediend en het is aannemelijk dat deze kan worden verleend. Tot slot zou handhaving onevenredig zijn. De gevolgen daarvan zijn dermate verstrekkend dat zij ruimschoots opwegen tegen de met handhavend optreden te beschermen belangen. Schiphol Airport licht een en ander hierna nader toe.

1 REGULERINGSKADER LUCHTHAVEN

- 1.1 Schiphol Airport is de exploitant van de luchthaven Amsterdam Airport Schiphol¹ (de "Luchthaven").
- 1.2 Sinds begin vorige eeuw wordt de Luchthaven gebruikt voor luchtvaart. De Luchthaven is de grootste luchthaven van Nederland en een van de grootste in Europa. Naast commercieel en zakelijk verkeer vervult de luchthaven ook een functie voor maatschappelijk vliegverkeer, zoals verkeer van toezicht, handhaving, hulpverlening en overheden.
- 1.3 In 1995/1996 zijn een Planologische Kernbeslissing en Aanwijzing Luchthaventerrein Schiphol op grond van de Luchtvaartwet door de minister van Verkeer en Waterstaat vastgesteld. Hieraan is geen maximum van het aantal vliegtuigbewegingen opgenomen; wel is een geluidcontour met betrekking tot een geluidbelasting van 35 Kosteneenheden (Ke) toegevoegd. Nadien hebben wijzigingen van het aanwijzingsbesluit plaatsgevonden waarbij de geluidzone niet is gewijzigd.
- 1.4 De vijfde en laatste landingsbaan is in 2003 in gebruik genomen, de Polderbaan. De basis hiervoor is neergelegd in de Wet procedures vijfde baan Schiphol, die in 1999 in werking is getreden.
- 1.5 Op 26 november 2002 – in werking getreden op 20 februari 2003 – is, conform de Wet luchtvaart, voor het eerst een luchthavenverkeersbesluit (LVB) vastgesteld.² Het LVB stelt geen maximum aan het aantal vliegtuigbewegingen.
- 1.6 Het LVB kent als instrument van normstelling en handhaving onder andere grenswaarden voor externe veiligheid, voor de uitstoot van stoffen die lokaal luchtverontreiniging veroorzaken (waaronder stikstofdioxide) en voor de geluidbelasting in handhavingspunten rondom de luchthaven. Voor het vaststellen van deze grenswaarden in het eerste LVB uit 2003 dienden de zogenoemde gelijkwaardigheidscriteria als uitgangspunt. De wettelijk vastgelegde eis voor gelijkwaardigheid bepaalt dat, mochten regels en grenswaarden uit het eerste besluit worden gewijzigd, een volgend luchthavenverkeerbesluit de omgeving opnieuw een bescherming moet bieden die per saldo gelijkwaardig is aan, of beter is dan, de bescherming die geboden wordt door het éérste besluit. Destijds is bewust niet gekozen voor het vastleggen van een (maximum) aantal vliegtuigbewegingen, maar voor het bepalen van milieugebruiksruimte voor Schiphol op basis van de gelijkwaardigheidscriteria.

¹ IATA: AMS; ICAO: EHAM.

² Tevens is een luchthavenindelingsbesluit vastgesteld, eveneens krachtens de Wet luchtvaart (zelfde data van vaststelling en inwerkingtreding).

- 1.7 Bij iedere wijziging van regels en grenswaarden is het dus noodzakelijk te beschikken over een ijkpunt dat gelijkwaardig is aan de oorspronkelijke criteria. Dat ijkpunt wordt gevormd door de maximale geluidbelasting, veiligheidsrisico's, ernstige hinder en ernstige slaapverstoring, zoals berekend in het MER dat ten grondslag lag aan het eerste LVB. Deze maximale effecten van het eerste besluit gelden nu als criteria voor een gelijkwaardige of betere bescherming. De maximale omvang van het verkeer is daardoor een momentopname en kan in de loop van de tijd toenemen als door inzet van nieuwe technieken de geluidbelasting afneemt. Een afname is echter ook denkbaar als bijvoorbeeld minder gunstige routes worden gevolgen en de geluidbelasting toeneemt.
- 1.8 In 2004 is het LVB gecorrigeerd in verband met een invoerfout in de baanmodellering. De wijziging van het LVB is op 31 augustus 2004 in werking getreden. Door het gebruik van verkeerde invoergegevens was in het MER dat ten grondslag lag aan het LVB uit 2003 van een onjuiste verdeling van het luchthavenverkeer tussen de Polderbaan en de Zwanenburgbaan uitgegaan. Dit resulteerde in grenswaarden voor de geluidbelasting in het LVB uit 2003 waar, onbedoeld, de werkelijk beoogde verkeersverdeling (uitgaande van de gelijkwaardigheidscriteria) niet in paste. In het LVB 2004 is dit gecorrigeerd en daarmee vormt dit het juiste vertrekpunt. In de Nota van Toelichting wordt hierover opgemerkt:
- "Het onderhavige besluit brengt wijzigingen aan in het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (verder: het LVB) en het Luchthavenindelingbesluit Schiphol (verder: het LIB) die noodzakelijk zijn om de zogenaamde invoerfout te herstellen. Met deze wijzigingen kan Schiphol binnen de vastgestelde veiligheids- en milieugrenzen komen tot maximale benutting van de capaciteit en een verantwoorde groei, volgens de bedoelingen en uitwerking van de regelgeving ten aanzien van het vernieuwde banenstelsel. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan de mainportdoelstelling en de voorwaarden zoals die zijn verwoord in artikel 8.3 van de Wet luchtvaart."*
- 1.9 In 2008 is het LVB gewijzigd op basis van geactualiseerde input voor de gelijkwaardigheidscriteria. Daarbij is vastgehouden aan de maximale hinder, geluidbelasting, slaapverstoring en veiligheidsrisico die binnen de eerste luchthavenbesluiten mogelijk waren. Als norm is vastgehouden aan gelijkwaardigheidscriteria en er is geen maximum aantal vliegtuigbewegingen opgenomen (hoeveel bewegingen mogelijk waren was en bleef een momentopname en een afgeleide van de gelijkwaardigheidscriteria).
- 1.10 In het kader van de zogeheten Alderstafel (thans: Omgevingsraad Schiphol, ORS) is afgesproken dat het LVB zou worden aangepast, waaronder met name de invoering van het nieuwe normen en handhavingstelsel (NNHS). Ten

behoefte van de invoering van het NNHS is de Wet luchtvaart in 2016 al aangepast. Ook is afgesproken om (alsnog) te voorzien in een begrenzing van het aantal vliegtuigbewegingen en wel in de vorm van een maximum van 500k tot en met 2020. Deze begrenzing is echter tot op heden niet vastgelegd (wel overigens, sinds gebruiksjaar 2018, een beperking tot 32k nachtvluchten³).

- 1.11 Aan het aantal vliegtuigbewegingen op de Luchthaven is dus tot op heden nooit een maximum gesteld. De vliegtuigbewegingen moesten en moeten echter wel passen binnen de genoemde gelijkwaardigheidscriteria (kort gezegd terugkijkend naar de PKB 1995).
- 1.12 Schiphol Airport heeft dus al decennialang, en voorafgaand aan de referentiedata, op grond van algemene regels publiekrechtelijke toestemming gehad voor de afhandeling van het luchtverkeer op de Luchthaven. Deze activiteiten zijn dus toegestaan.

2 BESTAAND GEBRUIK OP RELEVANTE REFERENTIEDATUM

- 2.1 De activiteiten van Schiphol Airport waar het handhavingsverzoek op ziet – het afhandelen van het luchtverkeer op de Luchthaven – was dus altijd en is ook op dit moment toegestaan op grond van algemene regels. Van belang is dat het aantal vliegtuigbewegingen op de Luchthaven historisch gezien en ook op dit moment niet publiekrechtelijk is gemaximeerd. De vliegtuigbewegingen moesten en moeten wel passen binnen de gelijkwaardigheidscriteria.
- 2.2 Vastgesteld kan worden dat de activiteiten van Schiphol Airport op de relevante referentiedatum 7 december 2004⁴ – de datum waarop de (meeste) Natura 2000-gebieden op de zogeheten lijst van communautair belang zijn geplaatst – reeds waren toegestaan (conform het LVB 2004), zonder maximum in het aantal vliegtuigbewegingen. Haar activiteiten zijn sinds die tijd ook niet wezenlijk gewijzigd (de feitelijke aantallen zijn vanzelfsprekend wel gewijzigd, maar deze waren en zijn niet beperkt).
- 2.3 Anders dan MOB stelt, heeft Schiphol Airport dus geen vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming nodig voor de vliegtuigbewegingen op de Luchthaven.

3 OVERGANGSRECHT OP GROND VAN DE WET NATUURBESCHERMING

- 3.1 De nationale wetgeving ter implementatie van de Habitatrichtlijn werd met de inwerkingtreding van de wetten van 20 januari 2005⁵ (per 1 oktober 2005) en van

³ Artikel 4.3.2a LVB.

⁴ ABRvS 31 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL9656.

⁵ Stb. 2005, 195.

29 december 2008⁶ (per 1 februari 2009) gecompleteerd. Sinds die tijd voorzag de Natuurbeschermingswet 1998 in een zelfstandig regime ter toetsing van projecten en andere handelingen aan de vereisten van artikel 6, tweede, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn.

- 3.2 Vóór deze implementatie werd de toetsing van projecten en handelingen aan de vereisten van artikel 6 van de Habitatrichtlijn zoveel mogelijk verricht bij het nemen van andere besluiten die voorzagen in de autorisatie van het project of andere handeling. Dit werd gedaan op basis van richtlijnconforme interpretatie van de rechtstreeks werkende onderdelen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn.
- 3.3 Artikel 9.4, achtste lid, van de Wet natuurbescherming regelt dat projecten en andere handelingen niet nogmaals aan de vereisten van de Habitatrichtlijn hoeven te worden getoetst. Meer concreet is de vergunningplicht niet van toepassing indien voor 1 februari 2009 een besluit is genomen waarbij dat project of die handeling is toegestaan, dan wel een aanvraag voor het nemen van dat besluit is gedaan en dat besluit na die datum onherroepelijk is geworden.
- 3.4 Ten behoeve van de totstandkoming van het LVB 2003, de wijziging daarvan in 2004 en de wijziging daarvan in 2008 is steeds een MER, inclusief natuurtoets, uitgevoerd (zie ook hierna). Gelet hierop, is de overgangsrechtelijke regeling uit artikel 9.4, achtste lid van de Wet natuurbescherming van toepassing. Immers heeft in het kader van de wijziging van het aanwijzingsbesluit een beoordeling plaatsgevonden aan de hand van de vereisten van artikel 6 tweede, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn. Een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming is ook daarom niet vereist.

4 CONCREET ZICHT OP LEGALISATIE

- 4.1 Voor zover Schiphol Airport ten onrechte niet zou beschikken over een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming, voor de vliegtuigbewegingen op de Luchthaven, zal – zekerheidshalve – een aanvraag voor een vergunning bij u worden ingediend.
- 4.2 Het is alleszins aannemelijk dat deze vergunning (voor de zekerheid) zal worden verleend. Zowel in het kader van het eerste LVB uit 2003, de correctie daarvan in 2004, als de wijziging van het LVB uit 2008 is een MER opgesteld. In het MER voor de LVB's uit 2003/2004 zijn voor het lange-termijnsce­nario voor de ontwikkeling van Schiphol de effecten bepaald op Vogel- en Habitatrichtlijngebieden, alsmede op beschermd soorten. Uit dit onderzoek komt onder meer naar voren dat in de aangewezen speciale beschermingszones onder vogels en andere fauna met een beschermd status geen significante effecten zullen optreden. Buiten deze gebieden zijn naar verwachting onder

⁶ Stb. 2009, 18.

soorten met een beschermde status evenmin significante effecten te verwachten, omdat deze soorten ontbreken dan wel in klein aantal voorkomen. Ook constateerde het MER dat er door het uitblijven van significante effecten op gebieden of soorten met een beschermde status geen noodzaak is compenserende maatregelen voor te stellen.

- 4.3 In het MER voor de wijziging van het LVB in 2008⁷ zijn ook de natuurwaarden in beschouwing genomen. In het MER wordt geconcludeerd: *“Doordat het huidige planalternatief minder vliegtuigbewegingen en overeenkomstige vlieghoogtes laat zien met het lange termijn scenario van het MER 'Schiphol 2003', zijn de conclusies van het onderzoek uit 2003 ook van toepassing op het planalternatief van het MER 'Korte Termijn'. Er is op geen enkel punt sprake van significante effecten op beschermde soorten en/of gebieden in relatie tot de thans vigerende Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet”*.
- 4.4 In het concept-MER bij het NNHS (2016) en het bijbehorende deelrapport natuur is eveneens de stikstofdepositie onderzocht.
- 4.5 Gelet hierop is het aannemelijk dat – als zou blijken dat een vergunning is vereist – een vergunning zal kunnen worden verleend. Er bestaat dan ook concreet zicht op legalisatie. Ook om die reden dient van handhavend optreden te worden afgezien.

5 HANDHAVING ONEVENREDIG

- 5.1 Tot slot en onverminderd al het voorgaande, stelt Schiphol Airport zich op het standpunt dat van handhavend optreden moet worden afgezien, omdat handhaving in dit concrete geval onevenredig is.
- 5.2 Voor zover moet worden vastgesteld dat Schiphol Airport ten onrechte niet zou beschikken over een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming voor het luchtverkeer, geldt ten eerste dat dit niet aan Schiphol Airport kan worden toegerekend. Schiphol Airport mocht er – gelet op het hiervoor beschreven reguleringskader – namelijk van uitgaan dat de vliegtuigbewegingen op de Luchthaven door de jaren heen steeds sluitend waren gereguleerd en toegestaan.
- 5.3 Daarnaast zou handhaving onevenredige gevolgen met zich brengen vanuit maatschappelijk en economisch perspectief. Nederland heeft een maatschappelijk en economisch belang bij een goede internationale bereikbaarheid. Voor internationale verbindingen is de burgerluchtvaart onontbeerlijk. Schiphol zorgt voor de grootste internationale bereikbaarheid door

⁷ Verder werken aan de toekomst van Schiphol en regio. Korte termijn”, Schiphol Group en Luchtverkeersleiding Nederland, 2007.

de lucht. Daarnaast dragen ook de overige burgerluchthavens van nationale betekenis bij aan de verdere ontwikkeling van een sterke ruimtelijk-economische structuur in Nederland en de regio. Daarbij is van belang dat de luchtvaart niet alleen faciliterend is voor de economische ontwikkeling, de luchtvaart stimuleert deze ontwikkeling ook. De bedrijvigheid in het gebied rondom de Luchthaven is sterk verbonden met de luchtvaart. Niet alleen vanwege de omvang van het luchtverkeer op de Luchthaven, maar ook door de kwaliteit van het verbindingennetwerk waarin Schiphol Airport zowel regionaal als landelijk een belangrijke rol vervult.

- 5.4 Verder is handhaving (in elk geval voor geruime tijd) onmogelijk gelet op de Europese regelgeving inzake slotallocatie en kan Schiphol Airport niet aan een eventuele last voldoen. Het commerciële burgerluchtverkeer op de Luchthaven wordt op grond van het Besluit slotallocatie gecoördineerd door de slotcoördinator (*Airport Coordination Netherlands*, ACNL). Deze verplichting vloeit voort uit de Europese Slotverordening.⁸ Door middel van de uitgifte van slots wordt de beschikbare ruimte op de Luchthaven voor het commerciële burgerluchtverkeer op een onpartijdige, doorzichtige en niet-discriminerende wijze verdeeld en benut. Bij de vaststelling van beschikbare slots, wordt rekening gehouden met alle relevante technische, operationele en milieubeperkingen. Hierbij wordt (uiteraard) uitgegaan van de dan bekende milieubeperkingen. Na opgave van de beschikbare capaciteit heeft Schiphol Airport geen rol of bevoegdheid bij slotuitgifte.
- 5.5 Voor het commerciële burgerluchtverkeer op de Luchthaven geldt dat door de slotcoördinator tot en met 24 oktober 2020 slots zijn uitgegeven.⁹ Schiphol Airport kan deze slots niet intrekken en is gehouden vluchten van luchtvaartmaatschappijen waaraan slots zijn toegekend af te handelen. Verder hebben luchtvaartmaatschappijen hun bedrijfsvoering op de uitgegeven slots gebaseerd en zijn ook daadwerkelijk tickets verkocht aan passagiers. Naleving van de doelstelling van de Europese slotverordening, alsmede de rechtszekerheidspositie van luchtvaartmaatschappijen waaraan slots zijn toegekend (en hun passagiers), verzetten zich tegen handhavend optreden.
- 5.6 De gevolgen van handhavend optreden zijn – gelet op de hiervoor genoemde omstandigheden – dermate verstrekend dat zij ruimschoots opwegen tegen de met handhavend optreden te beschermen belangen.

⁸ Verordening (EEG) nr. 95/93 betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van "slots" op communautaire luchthavens.

⁹ Op 20 april 2020 start van de procedure voor toewijzing van slots voor de winter van 2020/2021. De capaciteitsdeclaratie daarvoor moet uiterlijk op 7 mei 2020 door Schiphol Airport zijn vastgesteld en aan de slotcoördinator zijn gestuurd. Op deze datum staan de historische rechten overigens reeds vast.

- 5.7 In dat verband merkt Schiphol Airport nog het volgende op. Voor de bescherming van Natura 2000-gebieden is – anders dan MOB stelt – niet zozeer de *emissie* van stikstofverbindingen van belang, maar de *depositie* daarvan: de neerslag in Natura 2000-gebieden. De depositie van stikstofdioxiden en ammoniak zorgt er namelijk voor dat de bodem rijk wordt aan voedingsstoffen. Dit is ongewenst in deze natuurgebieden. Zeldzame planten die het juist goed doen op voedselarme grond, verdwijnen daar door de vermesting van de bodem.
- 5.8 De bijdrage van de luchtvaart aan de totale stikstofdepositie in Nederland is beperkt in verhouding tot de omvang van de huidige "stikstofproblematiek" waarnaar MOB verwijst in het handnavingsverzoek. Het RIVM heeft de depositie van stikstofverbindingen in Nederland per sector in kaart gebracht.¹⁰ De bijdrage van het verkeer is uitgesplitst naar 'wegverkeer' en 'overig verkeer'. De luchtvaart maakt deel uit van de laatste categorie: de bijdrage daarvan is dus (in totaal) 2,2 procent van de totale depositie. Uit berekeningen van het RIVM blijkt dat het aandeel van het luchtverkeer (luchtgebonden activiteiten) 0,1 procent bedraagt van de totale stikstofdepositie in Nederland.¹¹ Het genoemde aandeel van 0,1 procent betreft de *totale* bijdrage van al het luchtverkeer in Nederland. Het betreft de stikstofdepositie als gevolg van het luchtverkeer tot 3000 voet (landen, opstijgen en taxiën).
- 5.9 Het treffen van maatregelen zoals in het handnavingsverzoek van MOB wordt gevraagd, heeft dus geen significante invloed op de oplossing van de stikstofproblematiek in Nederland – nog daargelaten dat de maatregelen geen effect hebben op de korte termijn. Dit blijkt ook uit het eerste advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek.¹² Dit ondersteunt het standpunt van Schiphol Airport dat handnavend optreden op dit moment en onder deze omstandigheden niet opportuun en onevenredig is.
- 5.10 Verder wijst Schiphol Airport erop dat binnen de luchtvaartsector reeds afspraken zijn gemaakt over reductie van emissies (in brede zin, waaronder stikstofdioxiden). In het Ontwerpakkoord Duurzame Luchtvaart is onder meer afgesproken dat de grondgebonden activiteiten van luchthavens in 2030 nul emissies met zich brengen en dat elektrisch taxiën als standaardprocedure zal worden toegepast.¹³ Daarnaast wil Royal Schiphol Group via duurzame maatregelen – zowel op financieel gebied alsook beleids- en projectmatig – een bijdrage leveren. Daarbij

¹⁰ <https://www.rivm.nl/stikstof>

¹¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2019/10/04/infographic-stikstofdepositie-per-bron>

¹² Rapport van het Adviescollege Stikstofproblematiek "Niet alles kan", p. 31.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/09/25/advies-niet-alles-kan>

¹³ Brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 4 oktober 2019, p. 11.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/10/04/aanpak-stikstofproblematiek>

staan natuurherstel, de kwaliteit van de leefomgeving en de bredere verduurzamingsopgave centraal.

- 5.11 Vastgesteld kan worden dat het aandeel van Schiphol Airport in de stikstofproblematiek zeer beperkt is. De verzochte maatregelen zijn niet proportioneel en tevens op korte termijn en wat impact betreft niet effectief.

6 CONCLUSIE

Schiphol Airport verzoekt u het handhavingsverzoek van MOB af te wijzen.

Hoogachtend,
De Brauw Blackstone Westbroek N.V.

