



Advies en rechtsbijstand in bestuursrecht

Adviesbureau Het Groene Schild  
Postbus 638  
6700 AP Wageningen

IBAN NL17INGB0006991377

Ir. A.K.M. van Hoof  
Telefoon 0620 – 597491

Email [hetgroeneschild@gmail.com](mailto:hetgroeneschild@gmail.com)

## **AANGETEKEND EN PER ZIVVER**

Rechtbank Gelderland  
Afd. Bestuursrecht  
Postbus 9030  
6800 EM Arnhem

Uw kenmerk: ARN 23/7207 BESLU  
Mijn kenmerk: 23-85/S  
Betreft: motivering beroepschrift

Wageningen, 8 december 2023

1 Edelachtbare Dames, Heren,

Bij besluit van 26 september 2023 heeft de Minister voor Natuur en Stikstof op grond van art. 2.7 lid 2 van de Wet natuurbescherming (Wnb) een vergunning verleend aan de Royal Schiphol Group N.V. voor het project Exploitatie Luchthaven Schiphol (Amsterdam Airport Schiphol, verder kortweg Schiphol) voor een jaarlijks aantal van 440.000 vliegtuigbewegingen handelsverkeer, klein luchtverkeer (general aviation) en alle met de exploitatie samenhangende grondgebonden activiteiten. Daarnaast heeft de Minister tijdelijk, tot het moment waarop het Luchthavenverkeersbesluit is gewijzigd, vergunning verleend voor een jaarlijks aantal van 500.000 vliegtuigbewegingen. Zie productie 1. (De producties worden uitsluitend per zivver aangeboden).

Namens de Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A., Waldeck Pyrmontsingel 18, 6521 BC Nijmegen, de vereniging Milieudefensie, Nieuwe Looiersstraat 31, 1017 VA Amsterdam en de Stichting Greenpeace Nederland, NDSM-plein 32, 1033 WB Amsterdam (verder te noemen: cliënten) heb ik beroep aangetekend tegen dit besluit.

Dit schrijven dient ter motivering van het beroep. De beroepsgronden worden overigens ook ondersteund door de Vereniging Vlieg-Hinder Nieuwkoop (Belangengroep tegen Vlieghinder Nieuwkoop), de Schepegaten 37, 2421 TK Nieuwkoop.

Cliënten zijn in beroep gegaan omdat de conclusie in het bestreden besluit, dat het project geen significante effecten kan veroorzaken en dat per saldo de stikstofdepositie niet toeneemt, niet wordt gedragen door de eraan ten grondslag liggende motivering. Kort samengevat zijn de beroepsgronden ten eerste dat verzuimd is om inspraakmogelijkheden te bieden met betrekking tot de passende beoordeling, ten tweede dat de door de Minister bepaalde referentiesituatie onjuist en te hoog is vastgesteld en ten derde dat de nieuwe vergunde situatie niet is gebaseerd op de meest recente wetenschappelijke inzichten. Zo zijn in de nieuwe vergunde situatie niet alle stikstofoverbelaste hexagonen meegenomen, zijn ten onrechte slechts emissies tot 3000 voet in de beoordeling meegenomen, zijn de emissies van vlieg- en wegverkeer ook overigens onjuist en te laag bepaald, en zijn de mitigerende maatregelen onjuist en onvoldoende. Tot slot is ook de beoordeling van de niet-stikstofgerelateerde gevolgen onvoldoende.

Hieronder wordt eerst kort het bestreden besluit beschreven. Voor een goed begrip van de zaak, wordt vervolgens de historische feitelijke en juridische achtergrond geschetst. Daarna worden de beroepsgronden opgevoerd.

## KORTE BESCHRIJVING BESLUIT

- 1 Volgens de Minister wordt de referentiesituatie voor de Natura 2000-gebieden die vóór 2004 al als Vogelrichtlijngebied waren aangewezen, bepaald door het Aanwijzingsbesluit 2000 en betreft dit 460.000 vliegtuigbewegingen. Voor de overige Natura 2000-gebieden wordt volgens de Minister de referentie bepaald door het Luchthavenverkeersbesluit 2008 en betreft dit 480.000 vliegtuigbewegingen.
- 2 Als het gaat om de gevolgen die het project veroorzaakt qua stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden is vooral het luchtverkeer van belang. Zo blijkt uit tabel 2 van het hoofdrapport van de passende beoordeling dat het luchtverkeer zowel in de aangevraagde situatie als in de beide referentiesituaties ruim 70 tot 80 % van de stikstofemissies uitmaakt:

Tabel 2. NO<sub>x</sub>-emissie per bron in ton/jaar.

Bron	Referentie		Voorgenomen Activiteit
	Aanwijzingsbesluit 2000	Luchthavenverkeersbesluit 2008	
Landing & take-off (tot 3.000ft)	2.125,8	2.028,3	2.368,4
Taxi	266,3	328,0	326,5
Proefdraaien	37,8	42,0	5,6
APU	84,9	55,1	63,9
Projecten voor aanleg, renovatie en beheer	<sup>1)</sup>	<sup>1)</sup>	46,0
Overige bronnen	304,4	371,4	175,6
<b>Totaal vliegverkeer</b>	<b>2.819,1</b>	<b>2.824,7</b>	<b>2.940,0</b>

<sup>1)</sup> Ook in de referentiesituaties is sprake van projecten voor aanleg, renovatie en beheer. Als conservatief uitgangspunt zijn deze niet meegenomen.

- 3 Volgens de passende beoordeling neemt de stikstofdepositie vanwege het aangevraagde project op een aantal Natura 2000-gebieden toe ten opzichte van de referentie. Daarom worden er mitigerende maatregelen getroffen, zowel intern als extern. Intern wordt een reductie van de emissie geclaimd via het N-1 taxiën en verdere reductie van de emissies van de grondoperatie en extern wordt er

gesaldeerd met 9 veehouderijbedrijven. Volgens het besluit neemt daardoor per saldo de stikstofdepositie nergens toe, zodat er geen significante effecten kunnen optreden.

- 4 Overige effecten, zoals geluid, licht en optische verstoring, zullen volgens de passende beoordeling geen significante effecten veroorzaken.

De vergunning is daarom verleend, onder het stellen van voorschriften.

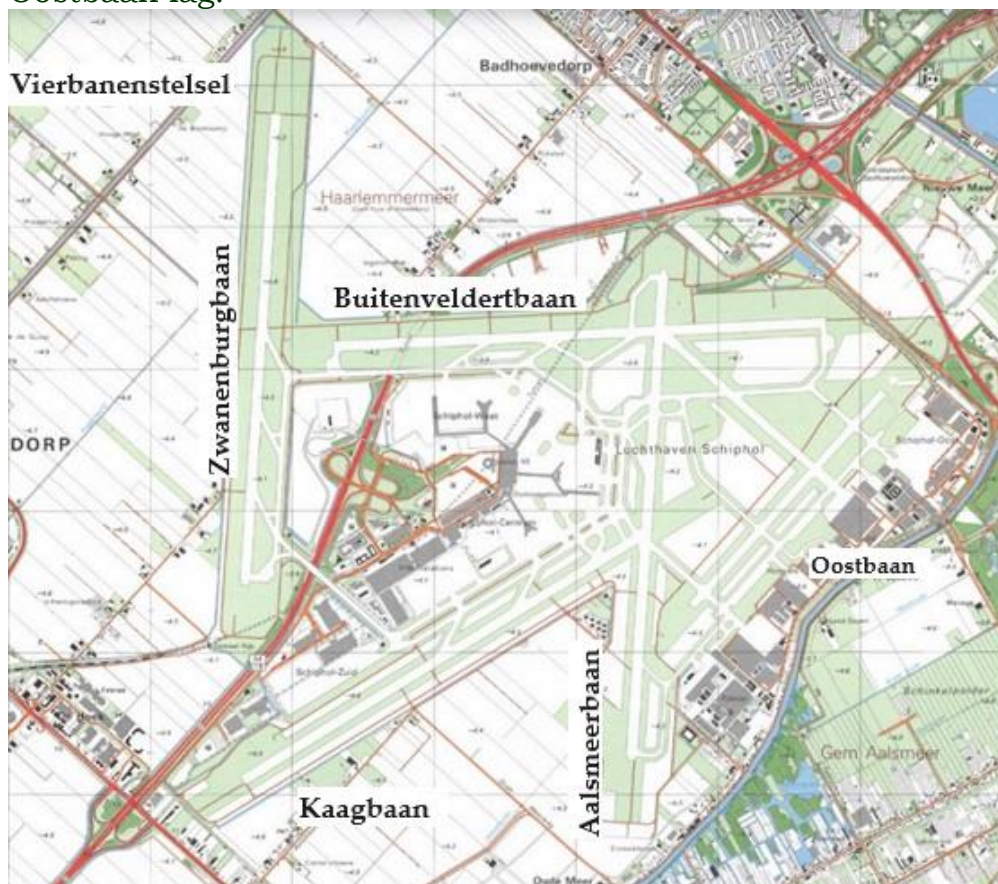
### **VOORGESCHIEDENIS**

Voordat de beroepsgronden worden gepresenteerd wordt hier eerst ingegaan op de relevante voorgeschiedenis. Dit wordt met name gedaan omdat een belangrijk deel van de beroepsgronden gericht is tegen de bepaling door de Minister van de referentiesituatie. Daarvoor is de geschiedenis van belang, met een grondige analyse van de opeenvolgende besluiten.

### **Aanwijzingsbesluiten jaren '60**

- 5 Schiphol beschikte voor het bestreden besluit nog niet over een vergunning ingevolge de Wet natuurbescherming (natuurvergunning). Wel is op 17 augustus 1962 Schiphol in de zin van de toenmalige Luchtvaartwet aangewezen als luchtvaartterrein. Zie productie 2 en 3 (aanwijzingsbesluit en bijbehorende plattegrondtekening). Op 17 september 1965 is een aanwijzing voor een uitbreiding gedaan. Zie productie 4. Met deze aanwijzing bestond Schiphol uit wat later het vierbanenstelsel ging heten: de Aalsmeerbaan, de Kaagbaan, de Buitenveldertbaan en de Zwanenburgbaan, waarbij er overigens tevens een kleinere Oostbaan lag.

3



## Bestemmingsplan 1975

6 Op 6 november 1975 is door de gemeente Haarlemmermeer het bestemmingsplan Schiphol en omgeving vastgesteld. Zie productie 5.

Dit bestemmingsplan voorzag ondermeer in een gebied dat bestemd was voor een tweede stationsgebouw (tegenwoordig meestal terminal genoemd). Daarin was voorzien met het oog op de verwachte groei van Schiphol. Er werd een groei voorzien via 25 à 30 miljoen passagiers tot 40 miljoen passagiers in het jaar 2000. Gedeputeerde Staten van Noord-Holland onthielden echter goedkeuring van het bestemmingsplan voor het gedeelte dat zag op de tweede terminal omdat bij het toen feitelijk optredende vliegverkeer al veel geluidsoverlast plaatsvond in met name Amstelveen en Buitenveldert (zie productie 6). Bij een groei tot 15 à 20 miljoen passagiers zou een enkele terminal volstaan en die groei leidde er al toe dat delen van Amstelveen en Buitenveldert binnen de 40 Ke-zone (40 Kosteneenheden) zouden liggen.

De **kosteneenheid (Ke)** is een eenheid om de geluidsbelasting rond vliegvelden te berekenen. De kosteneenheid is genoemd naar prof. dr. ir. C.W. Kosten (voorzitter van een adviescommissie van de regering), die in de jaren zestig onderzocht hoe geluidsbelasting als maat voor de geluidshinder van vliegverkeer het beste te berekenen is. De kosteneenheid is de optelsom van een aantal factoren die bepalend zijn voor de geluidsbelasting, berekend over de periode van een jaar (bijvoorbeeld de 35 Ke-lijn).

Het gaat hierbij om:

- De geluidsproductie van vliegtuigen;
- De aantallen starts en landingen;
- De tijdstippen van aankomst en vertrek.

In deze optelsom telt de geluidsbelasting in de nacht zwaarder mee dan de geluidsbelasting overdag (zo staan voor één nachtvlucht tien vluchten overdag).

7 Door goedkeuring te weigeren voor een tweede terminal vond aldus een limitering plaats tot 15 à 20 miljoen passagiers. Deze limitering kwam overeen met ongeveer 180.000 vliegtuigbewegingen (vtb). Zie productie 7 – het beroep van Schiphol tegen het goedkeuringsbesluit.

8 Bij Kroonbesluit van 16 januari 1987, no. 20 is het goedkeuringsbesluit in zoverre echter vernietigd en is alsnog goedkeuring verleend aan het gehele bestemmingsplan. Redengevend daarvoor was dat Gedeputeerde Staten inmiddels van standpunt waren veranderd en dat het als ondoelmatig werd bevonden om de vergroting van de luchthavencapaciteit te beperken door goedkeuring van bebouwingsmogelijkheden te onthouden. Zie productie 8.

## Wijziging Luchtvaartwet 1978

9 Op 1 oktober 1978 is de wet van 7 juni 1978, houdende regels met betrekking tot geluidszonering van luchtvaartterreinen in werking getreden. Hierin is geregeld dat onverbrekkelijk met de aanwijzing van een luchtvaartterrein ook een geluidszone moet worden vastgesteld. Daartoe is de destijds geldende Luchtvaartwet

aangepast. De normen waaraan uiteindelijk moet worden voldaan zijn via een AMvB geregeld: het Besluit geluidsbelasting grote luchtvaart (verder: het Bggl). In art. 2 lid 1 Bggl was bepaald dat de maximale toelaatbare geluidsbelasting 35 Ke bedraagt rondom de luchtvaartterreinen die zijn opgesomd in art. 2 lid 2 sub a Bggl. Eén van die opgesomde luchtvaartterreinen is Schiphol. Art. 7 Bggl bepaalde dat 40 Ke de maximaal toelaatbare geluidsbelasting was op ten tijde van de vaststelling van de geluidszone reeds bestaande woningen. In art. VII van de wijzigingswet van 7 juni 1978 is de mogelijkheid geschapen om tot een zonering te komen rond luchtvaartterreinen waarvoor reeds een aanwijzing van kracht is, zoals bij Schiphol. Lid 1 van die bepaling bepaalt dat vóór 1 oktober 1979 moet zijn aangevangen met de vaststelling van geluidszones bij reeds aangewezen luchtvaartterreinen.

### **1979: Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen**

10 Daartoe is eerst op 14 november 1979 het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen (SBL) aan de Tweede Kamer gezonden. Op basis hiervan kon uiteindelijk de verkeersomvang in principe toenemen tot aan de capaciteit die in het jaar 2000 ten minste 300.000 vliegtuigbewegingen (vtb) per jaar zal bedragen (zie productie 9, § 6.1.2). In het SBL is aangegeven dat het structuurschema één van de voornaamste grondslagen vormt voor de geluidzonering op grond van de Luchtvaartwet. Er is een zoneringscontour vastgelegd waarbinnen de definitieve vast te stellen geluidszones zullen moeten worden vastgelegd (§ 10.4). Binnen de geluidszoneringscontour werd een interimbeleid gevoerd; in afwachting van de definitieve geluidszonering gold hier een terughoudend beleid ten aanzien van nieuwbouw (§ 5.3). De geluidszoneringscontour in het SBL is gebaseerd op de verwachte geluidsbelastingssituatie in 1990. Deze had betrekking op een prognose van 151.000 vtb (§ 6.1.3 en § 1.1 van de nota van toelichting). De geluidszoneringscontour rond Schiphol is weergegeven op blz. 14 van productie 9. Hier is ook de 35 Ke-contour aangegeven.

### **1991: Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving en Beleidsconvenant**

11 In 1991 is het Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving (PASO) vastgesteld. Daarbij behoorde een beleidsconvenant dat is gesloten tussen de staat, de provincie Noord-Holland, de gemeente Amsterdam, de gemeente Haarlemmermeer, de NV Luchthaven Schiphol en de NV KLM. Zie productie 10; het beleidsconvenant is bijlage 2 bij het PASO. Het PASO gaat uit van de geluidsc contouren uit het SBL. Uitgangspunt was dat groei van de luchthaven alleen mogelijk is indien aan de geformuleerde geluidhinderdoelstelling kan worden voldaan. Tegenover een groei tot 30 miljoen passagiers per jaar in 2003 en een groei richting 50 miljoen passagiers in 2015, dient een groot aantal maatregelen genomen te worden om tot een reductie te komen van het destijds aanwezige aantal van 16500 woningen binnen de 35 Ke-contour (zie § 4.2.1, blz. 38/39).

Er is overeengekomen dat de definitieve geluidszone in 1995 zal worden vastgesteld. Omdat er al plannen waren voor de aanleg van een vijfde baan, wat later de Polderbaan is gaan heten, is overeengekomen dat er een geluidscontour zal worden opgesteld waarbij niet meer dan 15000 woningen binnen de 35 Ke-contour vallen voor de periode totdat de vijfde baan gereed komt. Voor de periode nadat de vijfde baan gereed komt, is voorzien in groei tot 50 miljoen passagiers in 2015 en nog maximaal 10.000 woningen binnen de geluidszone (blz. 39). Als geluidsmaatregelen tot de vaststelling van de definitieve geluidszone in 1995 zijn onder meer genoemd:

- Een taakstelling van vermindering van het aantal geluidsbelaste woningen (binnen de 35 Ke-contour) van 16500 naar 9000 in 2015. Handhaving is gericht op maximaal 10.000 woningen en er is een inspanningsverplichting om dit aantal verder te verlagen (maatregel M.14 op blz. 41).
- Er wordt een interimbeleid geformuleerd tot de definitieve vaststelling van de geluidszonering, voor de periode 1990-1995, uitgaande van de 35 Ke-geluidscontouren in 1989 (maatregel M.16).

6

12 In art. 8 van het Beleidsconvenant verklaren partijen om voorafgaande aan het eerste ijkmoment (dat is 1993; zie art. 3) die maatregelen te treffen die op korte termijn bijdragen aan de in het Plan van aanpak opgenomen doeleinden en met name die welke betrekking hebben op de verbetering van de milieukwaliteit op en om Schiphol.

13 Daarbij is in het Plan van aanpak aangegeven dat groei van Schiphol alleen kan plaatsvinden op basis van optimalisatie van het baangebruik uit oogpunt van geluidhinderbestrijding. Daartoe dienen de minst geluidgevoelige banen preferent gebruikt te worden. Vooral een beperking van het gebruik van de Aalsmeerbaan en de Buitenveldertbaan is van belang, omdat die banen tot veel geluidsoverlast leiden in Aalsmeer, Amstelveen en Buitenveldert. Om het gebruik van de Buitenveldertbaan door zware volbeladen toestellen te verminderen, is een verlenging van de Kaagbaan nodig. Om het gebruik van de Aalsmeerbaan terug te dringen, is een wijziging aan de Zwanenburgbaan nodig. Deze moet geschikt gemaakt worden voor starts en landingen vanuit zuidelijke richting. Zie blz. 43. Zonder deze maatregelen zou de geluidsbelasting in de kern Aalsmeer toenemen van 39 Ke in 1989, tot 52 Ke in 2003. Met toepassing van deze maatregelen zou de toename beperkt worden tot 49 Ke in 2003. Als deze maatregelen niet zouden worden getroffen, zouden er 70.000 vliegtuigen minder kunnen landen en starten (zie blz. 44 en 45).

### **Hinderwetvergunning 1992**

14 Op 10 november 1992 wordt een Hinderwetvergunning verleend voor Schiphol. Zie productie 11. Deze zag niet op het luchtverkeer omdat de Luchtvaartwet dit regelde. Wel had de vergunning betrekking op

de grondactiviteiten, inclusief het proefdraaien (zie ook blz. 8 van de vergunning). In voorschrift 7.1 is bepaald dat het verplaatsen van vliegtuigen van en naar de proefdraaiplaatsen slechts mag gebeuren door diesel- of electrotrekkers. Er is tevens een onderzoeksverplichting opgenomen naar de mogelijkheden tot beperking van de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen door vliegtuigen. Zie ook blz. 8. Dit is vastgelegd in voorschrift 7.2<sup>1</sup>.

- 7            Lucht algemeen.
- 7.1           Het verplaatsen van vliegtuigen van en naar de  
L/G           proefdraaiplaatsen dient slechts te geschieden door  
              diesel- of electrotrekkers.
- 7.2           De vergunninghoud(st)er dient in overleg met en ten  
L            genoegen van de Directeur van de Dienst Milieu en  
              Water een studie te verrichten naar de mogelijkheid  
              van het treffen van aanvullende maatregelen ter  
              beheersing van de groei van de emissie van luchtha-  
              vengebonden bronnen.  
              Deze studie dient tenminste te bevatten de onderwer-  
              pen genoemd in de bij de beschikking gevoegde Bijla-  
              ge A, ("Maatregelen ....enz.").  
              Een schriftelijk verslag hieromtrent dient uiterlijk  
              twaalf maanden na het van kracht worden van de b-  
              eschikking te worden uitgebracht aan eerdergenoemde  
              Directeur.  
              Indien eerdergenoemde Directeur dit nodig oordeelt,  
              dient tussentijds schriftelijk verslag aan hem te  
              worden uitgebracht.

De maatregelen die in ieder geval onderzocht moesten worden staan opgesomd in bijlage A:

Bijlage A.

Maatregelen als bedoeld in voorschrift 7.2 van de beschikking  
Hw/Wlv/Wqh t.b.v. NVLS te Schiphol.

- 1            Beperken van de uitstoot door vliegtuigen op de grond,  
              onder andere door:
- 1.1           het taxiën van vliegtuigen op eigen kracht geheel of  
              gedeeltelijk te vervangen door het doen slepen door  
              diesel- of elektrische trekkers;
- 1.2           het taxiën van vliegtuigen te laten geschieden op  
              ten hoogste twee motoren;
- 1.3           vliegtuigen pas de motoren te laten starten en/of de  
              motoren te laten starten als zij bij de startbaan  
              geen oponthoud meer hebben te verwachten;
- 1.4           bij onvoorzien oponthoud van een vliegtuig tijdens  
              het taxiën één of meer motoren af te doen zetten;
- 1.5           motoren die niet voor taxiën nodig zijn, direct na  
              de landing af te doen zetten;
- 1.6           het gebruik van straalomkeerders bij het remmen of  
              achteruitrijden tegen te gaan;
- 1.7           het baangebruik te optimaliseren en daardoor taxi-  
              en wachttijden zo kort mogelijk te houden;
- 1.8           het gebruik van de eigen energievoorziening van  
              vliegtuigen (APU's) of aggregaatwagens (GPU's) te  
              vervangen door aansluiting van vliegtuigen op een  
              vaste 400 Hz-electriciteitsbron.
- 2            Beperken van de uitstoot van dienstverkeer door:
- 2.1           diesel- of benzinevoertuigen te vervangen door elek-  
              trisch of LPG aangedreven voertuigen;
- 2.2           diesel- of benzinevoertuigen uit te rusten met een  
              katalysator;
- 2.3           transport per voertuig te vervangen door transport  
              per pijpleiding of transportband.
- 3            Verlagen van de emissie van gebouwen door:
- 3.1           het zo mogelijk toepassen van warmte-krachtkoppe-  
              ling;
- 3.2           het stimuleren van energiebesparing.

<sup>1</sup> Op blz. 8 van de vergunning staat per abuis verwezen naar voorschrift 7.4, dat echter niet bestaat.

De te onderzoeken maatregelen betreffen dus onder meer het uitschakelen van één of meer motoren tijdens het taxiën. Het zogenoemde N-1 taxiën valt hier dus onder.

Ook zien de te onderzoeken maatregelen op het verder elektrificeren van de grondoperaties.

15 De vergunning voorziet verder in de uitbreiding met het stationsgebouw West (terminal West) en in een nieuwe afgeschermdede proefdraaiplaats die de geluidsbelasting vanwege het proefdraaien moet helpen beperken. Die nieuwe afgeschermdede proefdraaiplaats kan vanwege windomstandigheden echter niet altijd gebruikt worden, waardoor ook nog van onafgeschermdede proefdraaiplaatsen (zogenoemde holdings) gebruikt moet worden gemaakt. Er is een contour van 55 dB(A) etmaalwaarde vastgelegd (voorschriften 8.1.1, 8.2.1 en 8.3.1 en bijbehorende figuren). De geluidscontouren zijn gebaseerd op de vlootomvang van 1990 en de proefdraaistatistiek van 1984 (§ 2.3 van het bijbehorende akoestisch rapport dat deel uitmaakt van productie 11). Voor de geluidsbelasting ten gevolge van de nieuwe proefdraaiplaats is de vloot van 1990 volledig maatgevend (blz. 18 van het akoestisch rapport). Langs die weg is de 55 dB(A) contour uitgerekend in figuur 7 bij het akoestisch rapport (zie blz. 20 van het akoestisch rapport en figuur 7 op blz. 113 van 177). Die figuur komt volledig overeen met figuur 1 in de hinderwetvergunning, dat behoort bij voorschrift 8.1.1. De geluidsnorm in de Hinderwetvergunning is dus gebaseerd op de geluidsruijnte van de vloot van destijds (dus de vloot in 1990). Aangezien de in de vergunning opgelegde geluidsnorm identiek is aan de berekende geluidscontour is de geluidsruijnte op basis van de vloot van 1990 volledig vol. Er is dus geen geluidsruijnte voor uitbreiding van de vloot. Integendeel zijn er juist strikte gebruiksregels nodig om de normen na te leven. Die zijn opgesomd op blz. 26 van het akoestisch rapport.

8

### **1994: aanwijzing Naardermeer**

16 Op 10 juni 1994 waren de Natura 2000-gebieden Naardermeer en Zwanenwater & Pettemerduinen<sup>2</sup> aangewezen als Vogelrichtlijngebied. Als referentiedatum in het kader van de Wet natuurbescherming geldt daarom voor deze gebieden de datum 10 juni 1994<sup>3</sup>.

### **Planologische Kernbeslissing 1995**

17 In de planologische kernbeslissing van 1995 (PKB95) werd opgenomen dat voor Schiphol een geluidscontour van 35 Ke gold. Het betrof hier nog een indicatieve geluidszone, waarbij voor het vierbaanstelsel maximaal 15100 woningen binnen de 35 Ke-contour mochten liggen. De precieze zone diende later in een Aanwijzingsbesluit vastgesteld te worden. De PKB95 had een

<sup>2</sup> Laatstgenoemd gebied destijds nog onder de naam: Zwanenwater

<sup>3</sup> Zie de uitspraak ECLI:NL:RVS:2010:BL9656.



dubbeldoelstelling; enerzijds de ontwikkeling van Schiphol tot mainport en anderzijds de verbetering van de kwaliteit van het leefmilieu. Om de ontwikkeling tot mainport met 40 miljoen luchtpassagiers mogelijk te maken, diende het baanstelsel aangepast te worden. In 1995 was nog steeds sprake van een vierbaanstelstel, waarbij de Zwanenburgbaan nog niet geschikt was voor starts en landingen vanuit zuidelijke richting en de Kaagbaan nog niet was verlengd. Daardoor kon het gebruik van de Buitenveldertbaan en de Aalsmeerbaan, die tot veel geluidsoverlast leidden, nog niet ontlast worden. Dit wordt het S4S1-baanstelsel genoemd. Op korte termijn dienden de Zwanenburgbaan aangepast te worden om starts en landingen vanuit zuidelijke richting mogelijk te maken en de Kaagbaan met 250 meter verlengd te worden. Om dat mogelijk te maken was een nieuw Aanwijzingsbesluit nodig. De beoogde aanpassingen zouden leiden tot het baanstelsel dat S4S2 wordt genoemd. Op de langere termijn zou er dan een vijfde baan aangelegd worden: de Polderbaan. Zodoende zou gekomen worden tot het voor de mainportfunctie beoogde vijfbanenstelsel. Zie hieronder uit deel II en III van de PKB (zie ook productie 12):

9

Het kabinet gaat uit van een ontwikkeling van Schiphol naar circa 40 miljoen luchtpassagiers, circa 3 miljoen ton vracht (inclusief *trucking*, het vervoer van luchtvracht over de weg) en tenminste 5 miljoen reizigers via het toekomstig netwerk van hogesnelheidslijnen in 2015. Deze ontwikkeling moet gestalte krijgen binnen de in deze PKB opgenomen ruimtelijke reserveringen.

De belangrijkste aanpassingen van het banenstelsel om de ontwikkeling van Schiphol tot mainport te kunnen laten plaatsvinden binnen de gestelde milieuvoorwaarden zijn het geschikt maken van de Zwanenburgbaan voor starts in en landingen vanuit zuidelijke richting, de verlenging van de Kaagbaan met 250 meter in zuidwestelijke richting en de aanleg van een vijfde baan parallel aan de Zwanenburgbaan. Het kabinet acht daarom aanpassingen van het huidige vierbanenstelsel op korte termijn, alsmede een uitbreiding naar een vijfbanenstelsel op de wat langere termijn (gereed in 2003) en een daarmee samenhangende uitbreiding van het luchtvaartterrein noodzakelijk.

- Op korte termijn moet de Zwanenburgbaan geschikt worden gemaakt voor starts in en landingen vanuit zuidelijke richting en moet de Kaagbaan in zuidwestelijke richting worden verlengd.
- Het huidige banenstelsel van Schiphol moet worden uitgebreid met een vijfde start- en landingsbaan, parallel aan de huidige Zwanenburgbaan (inclusief taxibanen). Deze baan dient uiterlijk in 2003 operationeel te zijn en mag uitsluitend voor starts in en landingen vanuit noordelijke richting gebruikt worden.

18 Daartoe is in de PKB95 ook een indicatieve 35 Ke-contour opgenomen voor het vijfbaanstelsel, waarbinnen maximaal 10.000 woningen liggen.

19 Daarnaast moesten voor de ontwikkeling tot mainport andere voorzieningen worden aangepast, zoals extra taxibanen, de uitbreiding van het vrachtareaal en de ontwikkeling van satellieten (PKB deel III):

Bij de uitbreiding van het luchtvaartterrein wordt rekening gehouden met de aanpassing en de uitbreiding van het banenstelsel (inclusief taxibanen), de uitbreiding van het vrachtareaal van Schiphol en de ontwikkeling van een beperkt aantal satellieten. Voor de aanleg van taxibanen en satellieten worden binnen het luchtvaartterrein zoekgebieden aangegeven. Het zoekgebied voor satellieten wordt in het noordwesten begrensd door de Hoofdvaart. Wat betreft de tussen het centrale areaal en de vijfde baan aan te leggen taxibanen wordt rekening gehouden met een zuidelijke en een noordelijke taxibaan. Het gebied tussen de taxibanen behoudt zijn open agrarische karakter. De satellieten beschikken in de planperiode niet over een landzijdige ontsluiting.

10

20 Ook moest het luchtvaartterrein zelf uitgebreid worden:

- Het luchtvaartterrein wordt tussen de Zwanenburgbaan en de vijfde baan in noordwestelijke richting uitgebreid 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.
- Het luchtvaartterrein wordt in zuidoostelijke richting uitgebreid tot aan de Fokkerweg en tot nabij de huidige N201 in verband met de verdere ontwikkeling van het vrachtareaal Rijk-Zuid.

21 Daarbij is ook de luchthaven terminal uitgebreid, op een zodanige wijze dat meer gates, grotere wacht- en verblijfruimtes, meer spoorperronnen, extra spoorverbindingen, de verbreding van de aangrenzende snelweg en de nieuw aangelegde parkeerplaatsen op de luchthaven beschikbaar zijn gekomen. Duidelijk mag zijn dat destijds met minder gates op de terminal ook minder vliegtuigen binnen een zelfde tijdsbestek konden worden afgehandeld. Ook was destijds simpelweg niet de infrastructuur beschikbaar, die de huidige omvang van passagiers kon verwerken. Iets vergelijkbaars geldt ook voor het instrumentarium van de luchtverkeersleiding (radarapparatuur, radio-apparatuur, software, camera's etc.), dat in de loop van de tijd telkens is vernieuwd en dat essentieel is om te komen tot een veilige afhandeling van het door de toename steeds complexer geworden luchtverkeer, dat over een steeds groter deel van het (lagere) luchtruim gebruik heeft gemaakt. Het is uiteindelijk

de combinatie van de uitbreiding van het luchthaventerrein, de extra start- en landingsbanen, het plaatsen van extra gates op de steeds verder uitgebreide terminal en het steeds verder vernieuwde instrumentarium van de luchtverkeersleiding die in technische zin de toename van het vliegverkeer zowel in aantallen vliegtuigbewegingen als ook in zwaarte van vliegtuigklassen hebben mogelijk gemaakt.

22 Voorts is in het PKB95 als beslissing van wezenlijk belang een beperking van 44 miljoen passagiers en 3,3 miljoen ton vracht opgenomen.

23 Tevens is de volgende beslissing van wezenlijk belang genomen: “Vanwege het streven naar een duurzame ontwikkeling moet verbetering plaatsvinden van de kwaliteit van het leefmilieu. Daartoe mag in de omgeving van Schiphol de situatie vanaf 2003 ten opzichte van 1990 niet verslechteren voor de parameters stank, lokale luchtverontreiniging en externe veiligheid en moet de situatie verbeteren voor luchtvaartgeluid”. Deze begrenzing zag onder meer op stikstofdioxide (NO<sub>x</sub>); dit niveau mocht vanaf 2003 dus niet toenemen ten opzichte van 1990.

## **Imer**

11

24 Ten behoeve van onder meer de PKB95 is een MER opgesteld: het Integraal Milieu-effectrapport Schiphol en omgeving ofwel IMER. In het hoofdrapport zijn de banenstelsels en de geluidscontouren beschreven. In de thematische bijlage ‘Geluid luchtverkeer’ is verantwoord hoe het luchtverkeersgeluid wordt berekend. Zie productie 13. Er zijn 3 scenario’s voor de groeiontwikkeling van Schiphol beschreven en uiteindelijk is het scenario genoemd: ‘European Renaissance (ER)’ doorgerekend omdat de andere twee scenario’s niet voldeden omdat ze niet aan de milieudoelstellingen dan wel niet aan de mainportdoelstelling voldeden. In het ER-scenario is voor de groeiontwikkeling in 2003 gerekend met 308.000 vtb en in 2015 met 432.000 vtb (zie blz. 18). Voor de referentiesituatie is uitgegaan van de vlootsamenstelling in 1990 (zie § 4.3.2). Dit leidde tot 19461 woningen met een geluidsbelasting van meer dan 35 Ke op basis van het bestaande S4S1-baanstelsel (zie blz. 39). Voor het geprognosticeerde aantal vtb in 2015 van 432.000, leidde het S4S1-stelsel volgens de berekeningen tot 30.408 overbelaste woningen met meer dan 35 Ke (zie blz. 41). Dit is dus veel meer dan de 15100 woningen uit de PKB95. Ook het S4S2-stelsel met de gewijzigde Zwanenburgbaan en de verlengde Kaagbaan, leidde volgens de berekening voor de prognose 2015 tot een ongeveer even forse overschrijding van het aantal geluidsoverbelaste woningen (zie blz. 43).

## **Aanwijzingsbesluit 1996**

25 Op 23 oktober 1996 is het aanwijzingsbesluit genomen waarin is voorzien in het tweezijdige gebruik van de Zwanenburgbaan en de

verlenging van de Kaagbaan, dus de wijziging naar het S4S2-baanstelsel. Zie productie 14, § 6.4.1:

#### **6.4.1 Het vierbanenstelsel**

Bij het besluit ten behoeve van de realisatie en gebruik van S4S2 gaat het om:

- het gebruik van het luchtvaartterrein in de situatie met een in zuid-westelijke richting met 250 meter verlengde Kaagbaan en een Zwanenburgbaan die geschikt is gemaakt voor starts in en landingen vanuit zuidelijke richting;
- de vaststelling van een geluidszone met een grenswaarde van 35 Ke en met de geluidscontouren behorende bij de waarden 40, 45, 50, 55 en 65 Ke;
- de vaststelling van een geluidszone met een grenswaarde van  $L_{Aeq}$  26 dB(A).

26 Daarbij is een definitieve geluidszone van 35 Ke vastgesteld plus een definitieve geluidszone voor de nachtcontour van 26 dB(A)  $L_{Aeq}$  (zie ook art. 12 lid 1 en art. 13 lid 1). Door de aanpassing van de Zwanenburgbaan ontstond de mogelijkheid om de Aalsmeerbaan 's nachts te sluiten. Door de verlenging van de Kaagbaan wordt deze baan de langste baan en biedt hij voor starts van zwaar vliegverkeer een alternatief voor de Buitenveldertbaan. Dit leidt tot minder geluidsbelasting in Hoofddorp en Amstelveen/Buitenveldert. Zie § 4.2 van de toelichting:

#### **4.2 Gebruik van het luchtvaartterrein in de situatie met het vierbanenstelsel**

Schiphol maakt sinds 1967 gebruik van een vierbanenstelsel. Het bestaande gebruik van dit banenstelsel wordt S4S1 genoemd.

In de PKB is besloten om, in afwijking van het bestaande gebruik, de Zwanenburgbaan (01L/19R) geschikt te maken voor starts in en landingen vanuit zuidelijke richting en de Kaagbaan (06/24) in zuidwestelijke richting met 250 meter te verlengen (tot 3491 meter) zodat zwaar luchtverkeer zonder restricties van deze baan kan vertrekken. Dit baangebruik wordt S4S2 genoemd. De wijzigingen in het gebruik van het vierbanenstelsel (inclusief verlenging Kaagbaan) zijn noodzakelijk om op korte termijn een aantal operationele knelpunten op te lossen en leiden tevens tot een beperking van de nadelige milieu-effecten van het luchtverkeer. De aanpassingen van het vierbanenstelsel vormen ook een eerste stap op weg naar de beoogde uitgroei tot mainport.

De eerste wijziging in het baangebruik betreft het geschikt maken van de Zwanenburgbaan (01L/19R) voor starts in en landingen vanuit zuidelijke richting. Het zuidelijk gebruik van de Zwanenburgbaan leidt op korte termijn tot de opheffing van een aantal operationele knelpunten en tot een verbetering van de operationele kwaliteit (met name in nu al optredende probleemsituaties waarin sprake is van een combinatie van bepaalde slecht-weersomstandigheden en zeer drukke landingspieken). Tevens leidt dit gebruik tot een beperking van de nadelige milieu-effecten van het luchtverkeer, vanwege de daardoor ontstane mogelijkheid van nachtelijke sluiting van de Aalsmeerbaan (01R/19L). Zie voor een verdere toelichting de milieuparagraaf en het UMER-S4S2.

De tweede wijziging betreft een verlenging van de Kaagbaan (06/24) met 250 meter in zuidwestelijke richting tot in totaal 3491 meter. De Kaagbaan wordt daarmee circa 40 meter langer dan de nu langste baan, de Buitenveldertbaan (09/27) en biedt dan voor starts van zwaar vliegverkeer een alternatief voor deze baan. Voordeel vanuit milieu-oogpunt is dat de belasting van Hoofddorp en in mindere mate Amstelveen/Buitenveldert met geluid afkomstig van zware vliegtuigen kan worden verminderd.

In het kader van het UMER-S4S2 en AMER zijn ook andere alternatieven dan de baanverlenging met 250 meter in zuidwestelijke richting onderzocht. Voor deze alternatieven is niet gekozen om de in de milieuparagraaf en het UMER-S4S2/AMER vermelde redenen (kort samengevat: tegenover geen of marginale milieuvoordelen staan belangrijke nadelen op het gebied van veiligheid, ruimte en kosten).

27 De vastgestelde geluidszones voor het S4S2 baanstelsel zijn gebaseerd op de prognose voor 1997. Door de aanpassingen van het baanstelsel, de verdere optimalisatie van het baangebruik en de afname van het gebruik van hoofdstuk 2-vliegtuigen (die relatief veel geluid uitstoten) zal een toename van het aantal vtb na 1997 binnen deze zone moeten worden opgevangen. Zie blz. 30. Op basis van de prognose ging het om 293.600 vtb. Voor de berekeningen is dat aantal vliegtuigbewegingen zodanig opgehoogd, dat de 35 Ke-contour maximaal 15100 woningen omvat. De toegepaste ophogingsfactor is 1,085, zodat met een totaal aantal van 318.600 vtb is gerekend (zie § 3.2.4 van de bijlage bij het Aw96, bijgevoegd als productie 15).

28 Naast de geluidszones zijn in het Aanwijzingsbesluit 1996 (Aw96) beperkingen opgenomen ten aanzien van het aantal luchtpassagiers en de vracht. Dit werd beperkt tot 44 miljoen passagiers (art. 2 lid 2) en 3,3 miljoen ton vracht (art. 2 lid 3); de beperkingen die ook al in het PKB95 stonden (zie ook blz. 55).

29 Voor de ontwikkeling vanaf 2003 voorzag het Aw96 oorspronkelijk ook in het vijfbaanstelsel. Omdat er echter geen voorschriften waren opgenomen die voorzagen in het stand-still voor de luchtkwaliteit, terwijl dat als beslissing van wezenlijk belang in de PKB95 vanaf 2003 was opgenomen, was het Aw96 vanaf 2003 niet langer in overeenstemming met de PKB95. Bij uitspraak van 16 oktober 2002, nr. ECLI:NL:RVS:2002:AE8789 is daarom een expiratedatum aan het Aw96 verbonden van 1 april 2003, zie r.o. 2.8.4:

2.8.4. Het aanwijzingsbesluit is vanaf 2003 niet in overeenstemming met de pkb Schiphol. Verweerder overweegt weliswaar dat het bestreden besluit in 2003 wordt vervangen door een wettelijk regime voor het gebruik van het luchtvaartterrein Schiphol met het vijfbanenstelsel doch in het besluit is geen expiratedatum opgenomen, zodat niet vast staat dat het besluit voor 2003 afloopt. Verder is van belang dat de pkb het vereiste van stand-still koppelt aan het jaar 2003 en niet aan ingebruikname van de vijfde baan. Dat wellicht de bedoeling is geweest eerst aan het vereiste van stand-still te voldoen indien sprake is van een in gebruik zijnde vijfde baan, kan hieraan niet afdoen. In navolging van de uitspraak van 8 augustus 2000, nos. 199901201/1 en 200002212/1, moet worden geoordeeld dat de tekst van de pkb Schiphol doorslaggevend is.

Het aanwijzingsbesluit is in zoverre niet in overeenstemming met een van kracht zijnd plan als bedoeld in artikel 2a van de WRO. De beroepen zijn in zoverre dan ook gegrond en het bestreden besluit komt in zoverre voor vernietiging in aanmerking wegens strijd met artikel 27, eerste lid, van de Lvw.

De Afdeling ziet voorts aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb zelf in de zaak te voorzien en het aanwijzingsbesluit aan een termijn te binden. Nu de pkb geen exactere datum dan 2003 noemt en in aanmerking genomen de gevolgen van het opnemen van een expiratedatum in het aanwijzingsbesluit, omdat zonder een aanwijzing het immers niet mogelijk is het luchtvaartterrein Schiphol te blijven gebruiken, ziet de Afdeling aanleiding de expiratedatum te bepalen op 1 april 2003. Daarbij neemt zij in aanmerking dat de wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol (27 603) op 30 oktober 2001 door de Tweede Kamer der Staten-Generaal en op 25 juni 2002 door de Eerste Kamer der Staten-Generaal is aangenomen en het gebruik van het

luchtvaartterrein Schiphol met het vijfbanenstelsel ingevolge deze wet in de eerste helft van 2003 te realiseren is.

### **Gebruiksplan**

30 Op grond van het toenmalige art. 30b van de Luchtvaartwet en art. 13 lid 3 en art. 19 van het Aw96 diende vanaf 1997 een gebruiksplan opgesteld te worden. Het gebruiksplan was een preventief handhavinginstrument om na te gaan of de geluidscontour uit het Aw96 niet overschreden zou gaan worden. Indien dat dreigde te gebeuren, moest het gebruiksplan aangepast worden.

31 Uit door Schiphol uitgevoerde berekeningen ten behoeve van een gewijzigd gebruiksplan voor 1998 bleek dat met 380.000 vtb niet aan de destijds geldende geluidszones uit het Aanwijzingsbesluit Schiphol van 1996 kon worden voldaan. Zie de brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat van 10 juli 1998 aan de Tweede Kamer (zie productie 16) die bevestigt dat uit de berekeningen volgt dat met 380.000 vliegbewegingen de vastgestelde Ke-zone in 1998 naar verwachting op 34 netwerkpunten verspreid over 13 locaties overschreden zou worden. Het was dus op grond van de besluitvorming uit het PKB95 en het Aanwijzingsbesluit 1996 na de referentiedatum niet mogelijk om binnen de normering te blijven met 380.000 vliegbewegingen. Bij besluit van 3 oktober 1997 is deze overschrijding gedoogd (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 466, nr. 5). Dit gedogen behelsde geen formele toestemming.

14

### **Aanwijzing als slot-coördinated Airport**

32 Op 1 november 1997 werd Schiphol aangewezen als een slotcoördinated airport. Op grond van de aanwijzing van 1 november 1997 mogen vliegtuigen alleen op Schiphol landen en starten als daarvoor een slot is toegekend. Met ingang van 1 april 1998 is deze slotallocatie volledig effectief. Met dit systeem wordt zeker gesteld dat het aantal bewegingen voor het handelsverkeer, zoals beschikbaar gesteld door Schiphol, niet wordt overschreden. Zie ook de brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat van 24 september 1998, onder punt 6, bijgevoegd als productie 17. Dit systeem van slotallocaties leidde er derhalve toe dat niet meer vliegtuigbewegingen mochten plaatsvinden dan waarvoor slots waren toegekend en met dit systeem is zeker gesteld dat het aantal slots niet werd overschreden.

### **Aanwijzing extra Natura 2000-gebieden**

33 Op 24 maart 2000 werden de Natura 2000-gebieden Ilperveld, Oostelijke Vechtplassen, Wormer- en Jisperveld & Kalverpolder, Eilandspolder, Markermeer en Ijmeer en De Wilck aangewezen. Voor deze gebieden geldt daarom de datum 24 maart 2000 als referentiedatum.

## Wijziging Aanwijzingsbesluit 2000

- 34 Op 7 juni 2000, terwijl de bezwaar- en beroepsprocedures tegen het Aw96 nog liepen, werd het Aanwijzingsbesluit aangepast. Zie productie 18. Aan art. 2 werd een lid 4 toegevoegd met de bepaling dat in het jaar 2000 niet meer dan 420.000 vtb toegelaten mochten worden, in 2001 niet meer dan 440.000 vtb en in het jaar 2002 niet meer dan 460.000 vtb.
- 35 Ook is een art. 13a toegevoegd dat bepaalde dat in de jaren 2001 en 2002 jaarlijks niet meer dan 12000 woningen binnen de 35 Ke-geluidszone een geluidbelasting ondervinden van 35 Ke of meer.
- 36 Ook werd de geluidszone uit het Aw96 aangepast. Het bleek namelijk in 1997 al dat de omvang, de samenstelling en de afhandeling van het luchtverkeer verschilde van de veronderstellingen waarop de geluidszone uit het Aw96 was gebaseerd. Door de groei van het luchtverkeer, de wijziging van het karakter van het luchtverkeer en door het aanpassen van start- en landingsprocedures en routes, traden er overschrijdingen op van zowel de  $L_{Aeq}$ -zone als de Ke-zone. Zie ook het MER S4S2, bijgevoegd als productie 19, blz. 11:

### Overschrijdingen en onderschrijdingen van de geluidszones

In 1997 werd duidelijk dat de omvang, de samenstelling en afhandeling van het luchtverkeer verschilde van de veronderstellingen daaromtrent, zoals gebruikt bij de berekeningen voor de geluidszones. Als gevolg daarvan verschilde de geluidsbelasting die in het kader van de handhaving werd berekend van die waarop de geluidszones zijn gebaseerd. Een belangrijke oorzaak van deze discrepantie ligt in de vorm van de zone. Met name het aanbod van het luchtverkeer, zowel qua omvang (extra groei) als qua karakter (introductie van het 4-6 blokken-systeem, uitfaseren van zogenaamde Hoofdstuk-2 vliegtuigen, aanpassen start- en landingsprocedures en routes) wijkt sterk af van de veronderstellingen die zijn gehanteerd bij het vormgeven van de zone. Dit leidde er in 1997 toe dat het totaal aantal feitelijk geluidsbelaste woningen binnen de 35 Ke-contour weliswaar onder de 15.100 lag (ruim 12.700), maar dat er desondanks een aantal (feitelijke en dreigende) overschrijdingen van zowel de  $L_{Aeq}$ - als de Ke-zone optraden.

Naast (feitelijke en dreigende) overschrijdingen vonden er ook onderschrijdingen van de zone plaats. Op een significant aantal netwerkpunten bleef de geluidsbelasting ruim binnen de zone. In figuur 2.2.2 is weergegeven op welke plaatsen in 1997\*(2) sprake was van verschillen tussen de 35 Ke-zone uit de Aanwijzing en de 35 Ke-contour, zoals berekend op basis van de werkelijk gevlogen routes.

Op figuur 2.2 (gekopieerd op de volgende pagina) is met rood aangegeven op welke plaatsen de 35 Ke-geluidszone werd overschreden.

Het MER S4S2 (blz. 12) beschrijft een aantal maatregelen die werden genomen om de overschrijdingen terug te dringen, maar met deze maatregelen konden niet alle overschrijdingen teruggedrongen worden:

- versneld uitfaseren van de lawaaiige hoofdstuk 2-vliegtuigen en beperken van de meest lawaaiige hoofdstuk 3-vliegtuigen,
- instellen van een nachtregime
- tarievenbeleid
- instellen van slotallocaties
- technisch operationele maatregelen en
- overige maatregelen.

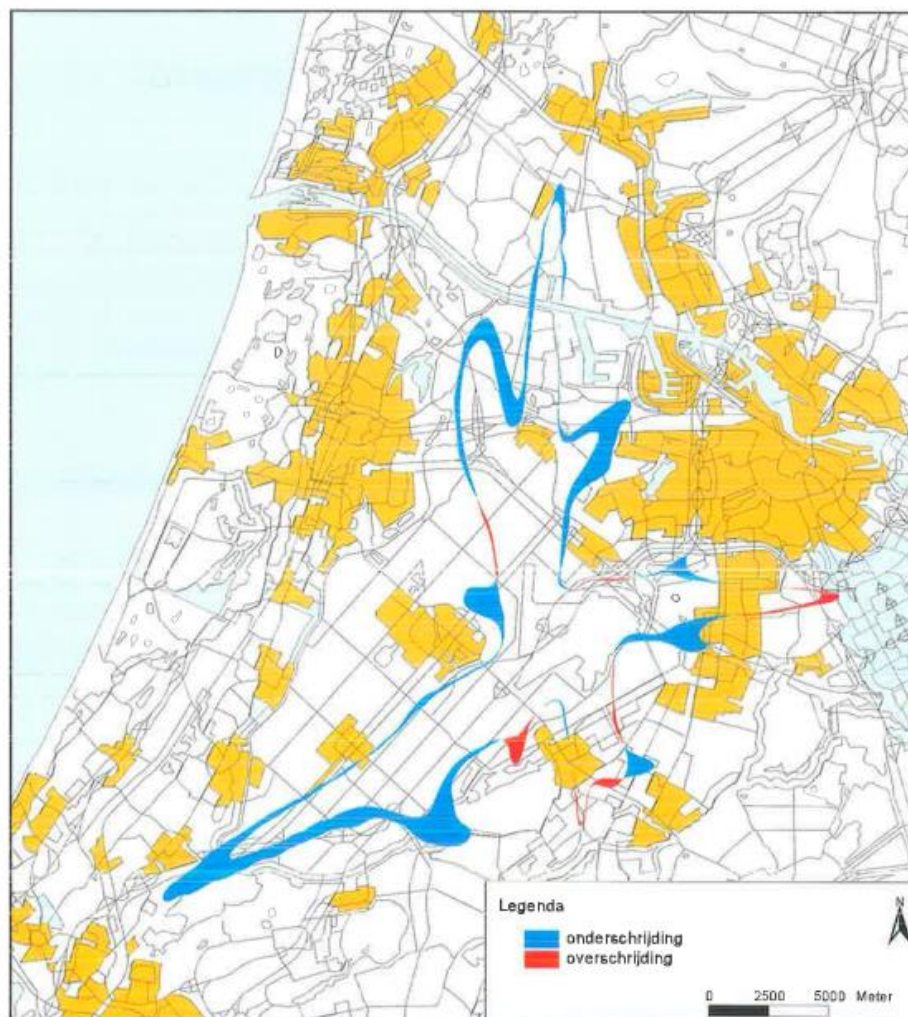
37 Er werd een onafhankelijke commissie in het leven geroepen; de Commissie in 't Veld. Deze constateerde dat de problemen structureel van aard waren en het gevolg waren enerzijds van de sterkere groei van het luchtverkeer dan was voorzien en anderzijds van niet afdoende maatregelen om de negatieve milieu-effecten van die groei te compenseren. De commissie constateerde dat de geluidszone uit het Aw96 het onmogelijk maakte om een verdere groei van het luchtverkeer te accommoderen (blz. 13 MER S4S2).

38 De zone werd daarom aangepast. Het kabinet uitte verder het voornemen om een beperkte en selectieve groei van het luchtverkeer van circa 20.000 starts en landingen per jaar toe te staan, zodat het aantal starts en landingen kon toenemen van 380.000 in 1998 tot 460.000 in 2002, zie blz. 14 MER S4S2:

#### **Voornemen kabinet**

Op basis van het advies van de Commissie In 't Veld en rekening houdend met enkele verkennende berekeningen heeft het kabinet in brieven aan de Tweede Kamer d.d. 16 februari 1998 en 6 maart 1998 het voornemen geuit om tot en met 2002\*(7) een beperkte en selectieve groei van het luchtverkeer van circa 20.000 starts en landingen per jaar toe te staan. Dit betekent dat het aantal starts en landingen kan toenemen van 380.000 in 1998 tot 460.000 in 2002 onder voorwaarden voor wat betreft het aantal geluidsbelaste woningen en maatregelen ter vermindering van de geluidsbelasting in de omgeving.

16



Figuur 2.2.2 Weergave over- en onderschrijdingen van de 35 Ke-geluidszone in 1997



Dit kreeg dus zijn beslag in art. 2 lid 4 van het Aanwijzingsbesluit (zie punt 34 van dit beroep).

39 De geluidszone werd aangepast met het doel om deze groei van 20.000 vtb per jaar mogelijk te maken en tegelijk het aantal woningen met een geluidsbelasting van 35 Ke of meer te beperken tot onder het maximum van de PKB95 en bij voorkeur tot circa 12.000 woningen (zie blz. 14 MER S4S2).

40 De gewijzigde geluidscontour uit het Aw2000 is gebaseerd op een berekening met 460.000 vtb (blz. 36 MER S4S2). Hierbij zijn de Buitenveldertbaan en de Aalsmeerbaan zoveel mogelijk ontzien. Daardoor kwamen wel 1070 woningen alsnog binnen de 35 Ke-contour te liggen (blz. 39 MER S4S2).

### Luchthavenverkeersbesluit 2002

41 Op 25 juni 2002 is door de Eerste Kamer het wetsvoorstel Wijziging van de Wet Luchtvaart aangenomen. Op basis daarvan is op 26 november 2002 het Luchthavenverkeersbesluit 2002 (LVB2002) vastgesteld. Zie productie 20. Hiermee werd de aanleg van de Polderbaan en het vijfbanenstelsel mogelijk gemaakt, zodat het banenstelsel er als volgt uit kwam te zien:

17



Anders dan de Aanwijzingsbesluiten, betrof het hier een AMvB. Ook de systematiek van de milieugebruiksruimte veranderde. De milieugebruiksruimte werd niet langer beschikbaar gesteld in de vorm van een geluidscontour, maar in de vorm van een systeem met handhavingspunten met grenswaarden. In het nieuwe stelsel onder het LVB werd de Kosten-eenheid (Ke) vervangen door het  $L_{den}$  (day-evening-night level).

42 In het MER van maart 2004 staat in § 1.2.3 het volgende te lezen:

### 1.2.3 De Contra-expertise en Nadere Analyse van het NLR<sup>4</sup>

In opdracht van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat (V&W) is door het Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium (NLR) in augustus 2003 een contra-expertise uitgevoerd naar aanleiding van de bevindingen van LVNL en Schiphol Group. Op 20 augustus 2003 heeft het NLR hierover gerapporteerd aan de staatssecretaris van V&W. Het NLR kwam tot de conclusie dat er inderdaad sprake is van fouten in de, door de luchtvaartsector aangeleverde, gegevens die ten grondslag hebben gelegen aan de grenswaarden voor geluidbelasting in het LVB. Ook concludeerde het NLR dat, als gevolg van de invoerfout, een terugval van het aantal vliegtuigbewegingen op de Mainport Schiphol zal optreden.

In het Algemeen Overleg met de Vaste Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat op 9 oktober 2003 is door de staatssecretaris van V&W toegezegd dat nader onderzoek zal worden verricht naar onder andere de gevolgen van de invoerfout voor de Mainport Schiphol. Dit onderzoek is door het NLR uitgevoerd. Het bureau Amsterdam Aviation Economics (AAE) heeft zich op verzoek van het NLR gericht op de economische effecten van de invoerfout. Op 12 februari 2004 is het rapport verzonden aan de Tweede Kamer.

Uit de conclusies van het onderzoek blijkt dat:

- er voor 2004 op basis van de huidige aannames niet meer dan circa 337.000 tot 362.000<sup>5</sup> vliegtuigbewegingen passen binnen de geluidsgrenzen, zoals vastgesteld in het huidige LVB. Dit betekent een terugval van tenminste 40.000 vliegtuigbewegingen ten opzichte van de voor 2004 verwachte hoeveelheid vliegverkeer;
- voor 2005 en 2006, bij het in stand laten van de huidige uitvoeringsbesluiten en op grond van de huidige verwachtingen ten aanzien van de verkeers- en vlootontwikkeling, niet meer dan een vergelijkbaar aantal vliegtuigbewegingen binnen de geluidsgrenzen kan worden afgehandeld;

Zie productie 21. Er wordt dus geconcludeerd dat er slechts 337.000 tot 362.000 vtb passen binnen de geluidsgrenzen van het LVB2002.

Dezelfde conclusie wordt ook getrokken door het Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium in het rapport 'Nadere analyse van het effect van de invoerfout bij het vaststellen van de grenswaarden in het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol 2003', M.E.S. Vogels et al., 2004 (NLR-CR-2004-060). Zie productie 22.

43 Blijkens § 1.2.1 van het MER van maart 2004 vindt de overschrijding van de geluidsgrenswaarde plaats in de handhavingspunten 17 en 18:

### 1.2.1 Constatering van de invoerfout

Elk jaar stellen Schiphol Group, LVNL en de luchtvaartmaatschappijen gezamenlijk een Operationeel Plan op. Het doel van dit plan is om het voorgenomen gebruik van de luchthaven te toetsen aan het LVB.

Begin 2003 zijn voor het Operationeel Plan voor het gebruiksjaar 2004, dat loopt van 1 november 2003 tot 1 november 2004, geluidsberekeningen uitgevoerd op grond van het geplande verkeersvolume.

Volgens deze berekeningen zou bij het geplande verkeersvolume een overschrijding kunnen gaan optreden van de  $L_{den}$ -grenswaarden in de handhavingspunten 17 en 18<sup>3</sup>. Beide handhavingspunten zijn gelegen ten noordoosten van de Zwanenburgbaan.

44 In artikel 3.2.1 van het LVB2002 is geregeld dat behoudens onveilige situaties na de landing van een driemotorig of viermotorig straalvliegtuig er met één uitgeschakelde motor moet worden getaxiet (N-1 taxiën).

45 In artikel 3.2.2 is geregeld dat behoudens onveilige situaties bij de afhandeling van het vliegtuig de Auxiliary Power Unit (APU) niet gebruikt wordt voor stroomvoorziening, voor zover een vervangende stroomvoorziening beschikbaar is.

### Revisievergunning 2004

46 Op 1 juni 2004 is een revisievergunning ingevolge de Wet milieubeheer verleend. Hierbij zijn aangepaste voorschriften voor de geluidsbelasting door het proefdraaien op afgeschermd locaties en op de holdings opgenomen. Het proefdraaien op de holdings is hierbij qua frequentie beperkt tot maximaal 40 keer per jaar en niet meer toegestaan in de nachtperiode. Ook mogen de holdings nog slechts gebruikt worden wanneer de afgeschermd proefdraaiplaatsen niet gebruikt kunnen worden vanwege weersomstandigheden of onderhoud. Zie productie 23.

### Luchthavenverkeersbesluit 2004

47 Omdat gebleken was dat binnen de geluidsgrenzen van het LVB2002 slechts een beperkt aantal vliegtuigbewegingen mogelijk was, is het LVB op 23 augustus 2004 gewijzigd (verder: het LVB2004). Zie productie 24. Er wordt in het MER gesteld dat in het LVB2002 door fouten in de door de luchtvaartsector aangeleverde gegevens in het LVB2002 grenswaarden voor de geluidbelasting zijn opgenomen waarbinnen de werkelijk beoogde verkeersverdeling niet past. Bij de Zwanenburgbaan zijn de grenswaarden te laag en bij de Polderbaan te hoog. In het LVB2004 wordt deze invoerfout hersteld en worden de grenswaarden aangepast. Dat neemt echter niet weg dat het LVB2002 van 20 februari 2003 tot 31 augustus 2004 met de destijds geldende grenswaarden in werking is geweest.

48 Ook het Adviescollege Stikstofproblematiek wijst er in het advies van 15 januari 2020 over de luchtvaartsector<sup>4</sup> op dat er significante effecten optreden vanwege de groei van het vliegverkeer die mogelijk is gemaakt, nadat de beperkingen die het LVB2002 aan de

<sup>4</sup> Zie <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-ceee60e7-b900-475d-9013-efb39c1d3be4/pdf>

ontwikkeling van het aantal vliegbewegingen stelde, zijn weggenomen. Zie blz. 18, hieronder:

De varianten voor de korte en lange termijn in de Plan-m.e.r. gingen uit van een afname in dezelfde periode. Inmiddels zijn echter maatregelen getroffen waardoor de beperkingen, die het LVB uit 2002 aan de ontwikkeling van het aantal vliegbewegingen stelde, zijn weggenomen. Hierdoor was het mogelijk om binnen de bepalingen van het LVB een toename van de 400.000 vliegbewegingen op basis van het besluit uit 2002 naar 500.000 vliegbewegingen te realiseren. Deze extra vliegbewegingen hebben geleid tot een aanzienlijke toename van de stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden sinds 2004. Derhalve is de conclusie dat de toename van 400.000 naar 540.000 vliegbewegingen geen significante effecten heeft op de Natura 2000-gebieden rond Schiphol, zonder nadere onderbouwing niet houdbaar.

### **7 december 2004**

49 De datum 7 december 2004 is de referentiedatum voor Natura 2000-gebieden die niet eerder als Vogelrichtlijngebied waren aangewezen. Dit geldt voor de Natura 2000-gebieden Botshol, Polder Westzaan, Kennemerland-Zuid, Nieuwkoopse Plassen, Schoorlse Duinen, Coepelduynen, Meijndel & Berkheide, Westduinpark en Wapendal, Solleveld & Kapittelduinen en het Noord-Hollands Duinreservaat.

### **Luchthavenverkeersbesluit 2008**

50 In 2008 werd een gewijzigd LVB vastgesteld (LVB2008), waarbij een milieugebruiksruimte was vastgesteld op basis van 480.000 vtb. Zie productie 25. Deze milieugebruiksruimte was ruimer dan de milieugebruiksruimte die volgde uit het LVB2004. De Commissie MER bevestigt in een memo aan het Adviescollege Stikstofproblematiek dat zowel het LVB2002 als het LVB2004 beperkender waren dan het LVB2008 in de zin dat er op basis van het LVB2002 en het LVB2004 minder vliegtuigbewegingen en dus minder stikstofemissie en -depositie mogelijk waren dan op basis van het LVB2008. Zie productie 26. Zo wijst de Commissie MER er op dat de hoogte van de toegestane belasting op een aantal van de handhavingspunten in de opeenvolgende LVB's steeds is gewijzigd, met als achtergrond dat telkens werd vastgesteld dat een deel van de in de Wet Luchtvaart beoogde milieuruimte niet kon worden benut. Als gevolg van deze wijzigingen is het aantal feitelijk mogelijke vliegtuigbewegingen toegenomen ten opzichte van 2002. In voetnoot 7 wordt verwezen naar de nota van toelichting bij het LVB 2008, waarin wordt gesteld dat Schiphol in de praktijk al bij een jaarvolume van circa 425.000 vliegtuigbewegingen tegen de gestelde grenzen van het (bestaande) LVB aanliep (d.i. het LVB2004), terwijl bij de aanpassing van het LVB in 2004 rekening is gehouden met 500.000 vliegtuigbewegingen. Zonder wijziging van het LVB is de verwachte verdere ontwikkeling van het luchtverkeer op Schiphol niet mogelijk. Door de wijzigingen in de handhavingspunten die in het LVB2008 werden opgenomen, werd beoogd een verdere ontwikkeling tot 480.000 vliegtuigbewegingen mogelijk te maken. Zie nog steeds productie 26.

51 Dit wordt ook bevestigd in het MER van 2007 dat ten grondslag ligt aan het LVB2008. Net zoals in het LVB2002 beoogd werd een groter aantal vliegtuigbewegingen binnen de geluidsgrenzen mogelijk te maken, maar uiteindelijk bleek dat slechts een veel geringer aantal daarbinnen paste<sup>5</sup>, werd in het LVB2004 beoogd een groter aantal vliegtuigbewegingen binnen de geluidsgrenzen mogelijk te maken, terwijl ook toen uit later onderzoek bleek dat slechts een veel geringer aantal vliegtuigbewegingen binnen de geluidsruimte paste. In het MER2004, dat ten grondslag lag aan het LVB2004, wordt geclaimd dat er 507.700 vliegtuigbewegingen binnen de geluidsruimte pasten, in het gekozen planalternatief 2. In het MER2007, dat ten grondslag lag aan het LVB2008, wordt echter erkend dat er slechts maximaal circa 425.000 vliegtuigbewegingen passen binnen de grenswaarden van het LVB2004:

## 2.2. Uitwerking van het probleem voor de korte termijn

Het Luchthavenverkeerbesluit (LVB) stelt grenzen aan de jaarlijks toegestane geluidsbelasting in de omgeving van de luchthaven. Hiervoor zijn grenswaarden voor de maximale hoeveelheid vliegtuigge-luid per jaar vastgelegd in 35 punten rondom Schiphol: de handhavingspunten voor het etmaal. Aanvullend zijn grenswaarden in 25 handhavingspunten vastgelegd voor het verkeer tussen 23:00 uur en 07:00 uur: de handhavingspunten voor de nacht.

Verondersteld werd dat met deze set grenswaarden het vliegverkeer zou kunnen doorgroeien tot circa 500.000 vliegtuigbewegingen per jaar. In het gebruiksjaar 2006 bleek echter dat de beschikbare ruimte in het merendeel van de handhavingspunten voor het etmaal niet volledig verbruikt werd terwijl de grenswaarden in drie van de 35 handhavingspunten in het verlengde van de Buitenveldertbaan (handhavingspunten 21, 22 en 23) werden overschreden (zie figuur 2-1). Dat jaar lag het aantal vliegtuigbewegingen ver onder de beoogde 500.000, namelijk op circa 425.000 vliegtuigbewegingen.

...

### Passend jaarvolume

Het jaarvolume in het nulalternatief dat past binnen de huidige grenswaarden voor geluid ligt ongeveer op het niveau van 2006 en bedraagt maximaal circa 425.000 vliegtuigbewegingen. Groei in het aantal vliegtuigbewegingen is nagenoeg niet mogelijk binnen de huidige grenswaarden. De oorzaken hiervan zijn toegelicht in de probleemstelling in hoofdstuk 2.

52 Uit recenter onderzoek, uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is gebleken dat ook de geluidsruimte van het LVB2008 slechts een kleiner aantal vliegtuigbewegingen mogelijk maakte dan hetgeen was beoogd, net zoals bij de vorige toestemmingen. Zie productie 27. De milieugebruiksruimte van het LVB2008 liet geen 480.000 vtb toe, maar slechts ongeveer 400.000 vtb.

53 In het LVB2008 is voorschrift 3.2.2 zodanig gewijzigd dat per 1 januari 2010 tenminste 60 % van de afhandelingsplaatsen is voorzien van

<sup>5</sup> In het MER bij het LVB2002 werd geclaimd dat er geluidsruimte was voor 537800 vliegtuigbewegingen, terwijl uit later onderzoek bleek dat er maar ruimte was voor 337000-362000 vliegtuigbewegingen.

een vaste stroomaansluiting en dat op die afhandelsplaatsen het gebruik van de APU dan ook niet meer toegestaan is.

## Ontwikkeling feitelijke activiteiten

54 De feitelijke ontwikkeling van de activiteiten in de zin van vliegtuigbewegingen en vervoerde aantallen passagiers blijkt uit de volgende staatjes<sup>6</sup>:

Passagiersaantallen door de jaren heen (totaal aantal aankomende, vertrekkende en overstappende passagiers per jaar):<sup>[21][22][23][24][25]</sup>

Jaar	Passagiers	Jaar	Passagiers	Jaar	Passagiers	Jaar	Passagiers
1920	440	1990	± 16.000.000	2000	39.606.925	2010	<a href="#">45.211.749</a>
1928	10.793	1991	± <a href="#">16.200.000</a>	2001	39.531.123	2011	<a href="#">49.755.252</a>
1936	91.793	1992	19.145.064	2002	<a href="#">40.736.009</a>	2012	<a href="#">50.976.000</a>
1938	> 100.000	1993	21.274.269	2003	39.960.400	2013	<a href="#">52.569.200</a>
1950	± 350.000	1994	<a href="#">23.559.798</a>	2004	42.541.180	2014	54.987.500
1959	> <a href="#">1.000.000</a>	1995	25.355.001	2005	44.163.098	2015	<a href="#">58.200.000</a>
1960	< 1.400.000	1996	27.794.881	2006	<a href="#">46.066.050</a>	2016	<a href="#">63.300.000</a>
1967	3.263.342	1997	31.569.977	2007	47.794.994	2017	<a href="#">68.400.000</a>
1970	> <a href="#">5.000.000</a>	1998	<a href="#">34.420.143</a>	2008	47.430.019	2018	<a href="#">71.000.000</a>
1979	> <a href="#">10.000.000</a>	1999	<a href="#">36.772.015</a>	2009	<a href="#">43.570.370</a>	2019	<a href="#">71.700.000</a>
1988 <sup>[26]</sup>	± 14.664.000						
1989	> <a href="#">15.000.000</a>						

22

Op Schiphol startte en landde het volgende aantal vliegtuigen:<sup>[27]</sup>

Jaar	Vliegtuigbewegingen	Jaar	Vliegtuigbewegingen	Jaar	Vliegtuigbewegingen
1940	1.649	2001	432.101	2011	437.082 <sup>[28]</sup>
1950	40.876	2002	417.120	2012	423.407 <sup>[28]</sup>
1960	89.560	2003	403.800	2013	425.565 <sup>[28]</sup>
1970	135.520	2004	418.613	2014	438.296 <sup>[28]</sup>
1980	185.836	2005	420.736	2015	450.679 <sup>[28]</sup>
1990	246.504	2006	440.153	2016	478.864 <sup>[28]</sup>
2000	432.483	2007	454.361	2017	496.748 <sup>[28]</sup>
		2008	446.629	2018	499.444 <sup>[28]</sup>
		2009	406.975	2019	496.826 <sup>[28]</sup>
		2010	402.375		

En meer ingezoomd op de jaren '90 blijken de volgende cijfers uit het jaarverslag NV Luchthaven Schiphol 1997<sup>7</sup>:

<sup>6</sup> Bron: wikipedia met link naar <https://web.archive.org/web/20111219211923/http://www.schiphol.nl/SchipholGroup1/Onderneming/Statistieken/FeitenEnCijfers.htm>

<sup>7</sup>

[https://assets.ctfassets.net/1msjktcn08sc/42VlvqB3FmieeoSMkOwC4G/6a0b8cd19862f178ff2a01896e6c141a/1997\\_annual\\_report\\_nl\\_v1\\_m56577569830810435.pdf](https://assets.ctfassets.net/1msjktcn08sc/42VlvqB3FmieeoSMkOwC4G/6a0b8cd19862f178ff2a01896e6c141a/1997_annual_report_nl_v1_m56577569830810435.pdf)

	<u>1997</u>	<u>1996</u>	<u>1995</u>	<u>1994<sup>o</sup></u>	<u>1993</u>
<b>Bedrijfsomvang</b> (in aantallen)					
Vliegtuigbewegingen handelsverkeer					
Schiphol	349.476	321.779	290.689	274.064	259.675
Rotterdam Airport	20.090	17.746	16.505	11.524	12.162
Passagiersbewegingen (x 1.000)					
Schiphol	31.570	27.795	25.355	23.559	21.274
Rotterdam Airport	484	458	412	326	289
Vracht (x 1.000 kg)					
Schiphol	1.161.234	1.082.846	977.531	838.127	775.386
Rotterdam Airport	2.035	2.125	5.690	5.441	3.393
<b>Personeel</b>					
Gemiddelde effectieve bezetting op basis van full-time equivalenten					
Amsterdam Airport Schiphol	1.644	1.597	1.592	1.606	1.626
Deelnemingen*	204	170	142	134	615
* (waarvan Rotterdam [Gemeente])	57	50	47	49	54
Bruto toegevoegde waarde per gulden personeelskosten					
	3,16	3,05	3,03	2,98	2,50

<sup>o</sup> Aangepast voor vergelijkingsdoeleinden.

De beroepsgronden zijn als volgt:

23

## **BEROEPSGRONDEN**

### **Verzuimd inspraakmogelijkheden te bieden**

55 Ingevolge art. 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn (Hrl) dient voor elk project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, een passende beoordeling gemaakt te worden. De toestemming voor het project kan pas verleend worden nadat uit de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied gebleken is dat met zekerheid de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet aangetast worden en nadat inspraakmogelijkheden zijn geboden. De Habitatrichtlijn schrijft daarmee voor dat inspraakmogelijkheden worden geboden nadat een passende beoordeling is gemaakt. Dat is in de onderhavige casus niet gebeurd. De toestemmingverlening is daarmee strijdig met art. 6 lid 3 Hrl.

56 De passende beoordeling is namelijk pas gemaakt nadat het ontwerpbesluit ter inzage is gelegd. Het document dat ten tijde van het ontwerpbesluit als passende beoordeling werd gepresenteerd was, ondanks het opschrift, geen passende beoordeling, maar een voortoets. Volgens dat document zouden er namelijk geen significante effecten kunnen optreden, noch op het gebied van stikstofdepositie, noch vanwege geluidscontouren of optische verstoring of op grond van enig ander effect van het project. Zouden de conclusies op basis van dat document juist zijn (quod non), dan zou geen sprake zijn geweest van een project met mogelijk

significante effecten, en zou de natuurvergunning geweigerd moeten worden (positieve weigering). In de zienswijze is hier ook op gewezen.

57 Naar aanleiding van de ingebrachte zienswijzen is de Minister tot het inzicht gekomen dat de referentiesituatie kleiner was dan aangenomen en dat het project leidt tot een toename van de stikstofdepositie en om die reden mogelijk significante gevolgen veroorzaakt. Naar aanleiding van dit gewijzigde inzicht is het document opgesteld dat thans als passende beoordeling is opgevoerd. Aangezien de Habitatrictlijn vereist dat inspraakmogelijkheden worden geboden nadat de passende beoordeling is opgesteld, had er een nieuw ontwerpbesluit ter inzage gelegd moeten worden voordat tot definitieve besluitvorming werd overgegaan.

58 De Wnb vereist zo'n nieuw ontwerpbesluit niet in een geval als het onderhavige. Op dit punt is de Habitatrictlijn dan ook niet correct omgezet in de Wnb. Cliënten doen wat dit betreft dan ook een direct beroep op de Habitatrictlijn. Cliënten verwijzen in dit verband naar de uitspraak ECLI:NL:RVS:2021:1507 en tevens naar de PAS-uitspraak ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 39.8. Daar werd namelijk bepaald dat ten aanzien van de besluiten die werden vernietigd omdat ze met de passende beoordeling bij het PAS waren voorbereid, de hele procedure van afd. 3.4 Awb overgedaan moest worden, inclusief een nieuw ontwerpbesluit. Omdat de passende beoordeling bij het PAS ondeugdelijk was bevonden en daarom opnieuw beoordeeld moest worden of een passende beoordeling nodig was, vereiste de zorgvuldige voorbereiding van het besluit, dat eerst een nieuw ontwerpbesluit moet worden genomen. Die noodzaak is er in casu ook, nu er ten tijde van het ontwerpbesluit immers nog geen passende beoordeling was gemaakt.

59 Direct overgaan tot definitieve besluitvorming zonder inspraakmogelijkheden te bieden ten aanzien van de passende beoordeling is een ernstig gebrek dat kleefst aan het besluit en dat de belangen van cliënten en andere leden van het betrokken publiek schaadt. Om deze reden komt het besluit voor vernietiging in aanmerking.

### **Referentiesituatie is onjuist en te hoog vastgesteld**

Hieronder zal eerst het primaire standpunt van cliënten behandeld worden ten aanzien van de referentiesituatie. Daarbij zal eerst het primaire standpunt ten aanzien van Vogelrichtlijngebieden behandeld worden en daarna het primaire standpunt ten aanzien van Habitatrictlijngebieden. Vervolgens zullen de subsidiaire standpunten van cliënten ten aanzien van de referentiesituatie behandeld worden.

#### **Primair: Vogelrichtlijngebieden**

60 In het bestreden besluit gaat de Minister uit van een referentiesituatie voor Natura 2000-gebieden met een referentiedatum van vóór 2003 (verder: Vogelrichtlijngebieden) van maximaal 460.000 vliegtuigbewegingen. De Minister baseert deze referentie op het



Aanwijzingsbesluit 2000. Deze referentieclaim is echter onjuist. De referentiesituatie voor Vogelrichtlijngebieden is 0 vliegtuigbewegingen, omdat het Aanwijzingsbesluit een tijdelijke toestemming betrof en voor voortzetting van de exploitatie van Schiphol een nieuw toestemmingsbesluit nodig was. Zie hiervoor het volgende:

61 Het Aanwijzingsbesluit 2000 is genomen op 7 juni 2000. Dit betrof een wijziging op het Aanwijzingsbesluit 1996. Het Aanwijzingsbesluit 2000 is genomen ten tijde van de nog lopende bezwarenprocedure tegen het Aanwijzingsbesluit 1996. Vanaf het moment dat het Aanwijzingsbesluit 1996 in werking trad was namelijk al duidelijk dat dit besluit te krap was voor de operaties van Schiphol en er volgden allerlei bezwaar- en beroepsprocedures, terwijl er gelijktijdig werd gewerkt aan een wijziging van het Aanwijzingsbesluit 1996. Zie blz. 2 van de Nota ter informatie van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat van 25 januari 2022, bijgevoegd als productie 28. Beide besluiten zijn in beroep behandeld en dit heeft geleid tot de uitspraak van 16 oktober 2002, nummer ECLI:NL:RVS:2002:AE8789. In deze uitspraak is het Aanwijzingsbesluit 1996 aangeduid als het A-besluit en het Aanwijzingsbesluit 2000 is aangeduid als het W-besluit. In de uitspraak is, zelf in de zaak voorzien, de expiratiedatum van het Aanwijzingsbesluit bepaald op 1 april 2003. Zie r.o. 2.8.4. Dit is gedaan omdat het Aanwijzingsbesluit vanaf 2003 niet in overeenstemming is met de PKB Schiphol. In de PKB Schiphol was namelijk als beslissing van wezenlijk belang opgenomen dat in de omgeving van Schiphol de situatie vanaf 2003 ten opzichte van 1990 niet mag verslechteren voor de parameters stank, lokale luchtverontreiniging en externe veiligheid en moet verbeteren voor luchtvaartgeluid. Zie ook r.o. 2.8.1. Wat betreft lokale luchtverontreiniging ging het hierbij ondermeer om stikstofoxiden (NO<sub>x</sub>) en SO<sub>2</sub>. Op blz. 44 van het Aanwijzingsbesluit 1996 wordt hier ook op gewezen (zie productie 14). Omdat in § 3 van het Aanwijzingsbesluit 1996 was verzuimd hiertoe voorschriften op te nemen (en deze omissie in het Aanwijzingsbesluit 2000 niet was hersteld), was het Aanwijzingsbesluit hierdoor vanaf 2003 niet in overeenstemming met de PKB95 Schiphol. Zoals in de uitspraak in r.o. 2.8.4 eveneens is vermeld, is het zonder Aanwijzingsbesluit niet mogelijk om het luchtvaartterrein Schiphol rechtmatig te blijven gebruiken. Zie ook productie 28 blz. 2: vanaf 1 april 2003 moest er een nieuw besluit worden genomen om de operaties op de luchthaven voort te kunnen zetten. De milieutoestemming waarover Schiphol beschikte vanwege het Aanwijzingsbesluit 1996, zoals gewijzigd in het Aanwijzingsbesluit 2000, is dus geëxpireerd op 1 april 2003.

62 Het is vaste rechtspraak van de Afdeling dat voor de vraag of de wijziging of uitbreiding van een bestaand project significante gevolgen kan hebben, een vergelijking wordt gemaakt van de

gevolgen van het bestaande project in de referentiesituatie en de gevolgen van het project na wijziging of uitbreiding. De referentiesituatie wordt ontleend aan de geldende natuurvergunning of, bij het ontbreken daarvan, aan de milieutoestemming die gold op de referentiedatum (dat is het moment waarop artikel 6 van de Habitatrictlijn van toepassing werd voor het betrokken Natura 2000-gebied), tenzij nadien een milieutoestemming is verleend voor een activiteit met minder gevolgen. Dan geldt die toestemming als referentiesituatie. Een referentiesituatie kan niet worden ontleend aan een natuurvergunning of milieutoestemming die is vervallen of geëxpireerd. Zie b.v. ECLI:NL:RVS:2021:71, r.o. 17.2.

63 Dat intussen op 26 november 2002 het Luchthavenverkeersbesluit Schiphol is genomen, dat in werking trad op 20 februari 2003 (zie productie 20), betekent niet dat er toch een referentie ontleend kan worden aan het Aanwijzingsbesluit. Doordat het Luchthavenverkeersbesluit 2002 (LVB2002) voortzetting van het gebruik van het Luchtvaartterrein Schiphol mogelijk maakte, is sprake van een verlenging van een tijdelijke milieutoestemming die ging expireren. Tot die verlenging van die milieutoestemming is besloten ná de referentiedatum voor de Vogelrichtlijngebieden, dus op een moment dat reeds een voorafgaande beoordeling ex art. 6 lid 3 van de Habitatrictlijn moest plaatsvinden.

64 Er is sprake van een vergelijkbare situatie als in het Aqua-Pri arrest ECLI:EU:C:2022:864. Voor Schiphol bestond een milieutoestemming op basis van de Aanwijzingsbesluiten 1996 en 2000, maar om het project Schiphol voort te kunnen zetten na 1 april 2003 was er een nieuw besluit nodig. Vergelijk punt 43 van het Aqua-Pri arrest:

<sup>43</sup>Daarbij komt dat wanneer een lidstaat in een handeling van algemene strekking of in een handeling van individuele strekking heeft bepaald dat voor de voortzetting van een reeds vergunde activiteit een nieuwe vergunning vereist is, de bevoegde nationale autoriteit de afgifte van die nieuwe vergunning afhankelijk moet stellen van een nieuwe beoordeling die voldoet aan de vereisten van artikel 6, lid 3, eerste volzin, van richtlijn 92/43, indien voor die activiteit nog geen dergelijke beoordeling blijkt te zijn verricht. In dat geval zal die autoriteit alle feitelijke en juridische consequenties moeten trekken uit deze nieuwe beoordeling, die zij verricht in verband met het besluit dat zij dient te nemen over de eventuele afgifte van een nieuwe vergunning. (onderstreping van mij – AvH)

De voortzetting van de exploitatie is dus afhankelijk gesteld van de voorwaarde dat een nieuwe toestemming wordt verkregen. Voor de Aanwijzingsbesluiten heeft nimmer een beoordeling ex art. 6 lid 3 Habitatrictlijn (Hrl) plaatsgevonden. Volgens de Minister was dat niet nodig omdat ze volgens haar binnen de referentiesituatie van de Aanwijzingsbesluiten uit de jaren '60 bleven. Die eerdere

Aanwijzingsbesluiten zijn evenmin passend beoordeeld ex art. 6 lid 3 Hrl, omdat ze werden genomen voordat de verplichting op grond van art. 6 lid 3 Hrl gold. Er is daarom ten aanzien van het project Schiphol nooit een passende beoordeling ex art. 6 lid 3 Hrl uitgevoerd, die zekerstelt dat het project wordt uitgevoerd zonder de natuurlijke kenmerken van de omliggende Natura 2000-gebieden aan te tasten. Zonder een nieuw toestemmingsbesluit zou het project na 1 april 2003 niet kunnen worden voortgezet, zodat de mogelijk negatieve effecten voor de Natura 2000-gebieden zouden komen te vervallen. Daarom had aan de afgifte van het nieuwe toestemmingsbesluit een passende beoordeling vooraf moeten gaan, die voldoet aan de eisen van art. 6 lid 3 Hrl. Zie punt 47 van het Aqua-Pri arrest. Zowel bij Aqua-Pri als bij Schiphol was immers sprake van een vergund project dat niet passend was beoordeeld conform de eisen van art. 6 lid 3 Hrl (bij Aqua-Pri niet omdat de oorspronkelijke passende beoordeling ondeugdelijk was en bij Schiphol niet omdat de oorspronkelijke toestemming dateerde van vóór de verplichtingen uit de Habitatrictlijn) en zowel bij Aqua-Pri als bij Schiphol was de voortzetting van de exploitatie afhankelijk gesteld van de voorwaarde dat een nieuwe vergunning wordt verkregen (bij Aqua-Pri omdat de Deense wetgeving die voorwaarde stelde en bij Schiphol omdat de toestemming ging expireren). Dat bij Schiphol, anders dan bij Aqua-Pri, het project niet ongewijzigd werd voortgezet, aangezien op basis van het LVB2002 toestemming werd gegeven voor uitbreiding met een vijfde baan, neemt de noodzaak dat het nieuwe toestemmingsbesluit vooraf moest worden gegaan door een passende beoordeling geenszins weg, integendeel. Des te meer vereiste de voortzetting (en wijziging) van het project een voorafgaande passende beoordeling. En bij die passende beoordeling kon geen claim gelegd worden op een referentiesituatie ontleend aan het Aanwijzingsbesluit, aangezien dat ging expireren.

65 Cliënten wijzen er op dat de landsadvocaat in discussies omtrent het Aqua-Pri arrest bevestigt dat het Aqua-Pri arrest aangeeft dat aan een tijdelijke toestemming begrijpelijkerwijs niet zonder meer een referentiesituatie kan worden ontleend. Zie bijgaand hoger beroep tegen uitspraak ECLI:NL:RBNNE:2023:2350, hier bijgevoegd als productie 29, punt 2.3.4: *“...(in) de situatie uit het AquaPri-arrest, (was) in de natuurvergunning van 27 oktober 2006 bepaald dat er in 2014 een nieuwe natuurvergunning moest worden aangevraagd en ging (het) dus om een toestemming met een tijdelijk karakter. Aan een tijdelijke toestemming kan de referentiesituatie begrijpelijkerwijs niet zonder meer worden ontleend(n)d. Als op een bepaalde locatie een activiteit op een gegeven moment niet langer is toegestaan (want er is een nieuwe vergunning nodig), dan is er in die zin geen sprake meer van een project dat onverkort wordt voortgezet, en dan is het niet zonder meer logisch om de gevolgen van de wijziging van een project daar tegen af te zetten. Op grond van de huidige rechtspraak van Uw Afdeling zou in de situatie die zich in het AquaPri-arrest voordeed ook geen referentiesituatie aan de natuurvergunning kunnen worden*

*ontleend.*” (onderstropping van mij – AvH). De landsadvocaat verwijst in dit verband ook nog naar de uitspraak ECLI:NL:RVS:2022:2448, r.o. 5, die aangeeft dat aan een Hinderwetvergunning die voor een tijdelijke periode was verleend, geen referentiesituatie kan worden ontleend.

66 Cliënten verwijzen in dit verband ook nog naar het arrest Inter-Environment Wallonie ASBL, ECLI:EU:C:2019:622. Het ging hier over de vraag of voor het langer open houden van kerncentrales een milieueffectrapport gemaakt moest worden en of art 6 lid 3 Hrl van toepassing is op het uitstellen van de datum van desactivering van de kerncentrale. Het Hof overwoog onder meer:

- 79 De in het hoofdgeding aan de orde zijnde maatregelen, die tot gevolg hebben dat de duur van de vergunning voor de industriële elektriciteitsproductie van de twee centrales in kwestie – die voordien bij de wet van 31 januari 2003 was beperkt tot veertig jaar – met een aanzienlijke periode van tien jaar wordt verlengd, moeten in samenhang met de aanzienlijke renovatiewerken die vereist zijn wegens de verouderde staat van deze centrales en met de verplichting om ze in overeenstemming te brengen met de veiligheidsvoorschriften, worden geacht risico’s op milieueffecten met zich mee te brengen die qua omvang vergelijkbaar zijn met de risico’s die zich voordeden bij de oorspronkelijke ingebruikname van die centrales.
- 130 In casu was vóór de inwerkingtreding van de habitatrichtlijn weliswaar voor onbepaalde tijd een vergunning verleend voor industriële elektriciteitsproductie in de centrales Doel 1 en Doel 2, maar is de geldigheidsduur daarvan bij de wet van 31 januari 2003 beperkt tot veertig jaar, namelijk tot 15 februari 2015 voor de centrale Doel 1 en tot 1 december 2015 voor de centrale Doel 2. Zoals de verwijzende rechter opmerkt, is de wetgever van deze keuze teruggekomen met de maatregelen die in het hoofdgeding aan de orde zijn, hetgeen met name tot gevolg had dat een van die twee centrales moest worden heropgestart.
- 131 Tevens staat het vast dat de industriële productie van bovengenoemde twee centrales bij de tenuitvoerlegging van die maatregelen niet zal plaatsvinden onder omstandigheden die identiek zijn aan de omstandigheden waarvan sprake was toen aanvankelijk de vergunning werd afgegeven, alleen al omdat de wetenschappelijke kennis is geëvolueerd en de toepasselijke veiligheidsvoorschriften zijn gewijzigd, waarbij die veiligheidsvoorschriften – zoals in de punten 64 tot en met 66 van dit arrest in herinnering is gebracht – rechtvaardigen dat grote moderniseringswerkzaamheden worden uitgevoerd. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt overigens dat na de inwerkingtreding van de habitatrichtlijn aan de exploitant van die centrales een productievergunning is afgegeven naar aanleiding van een capaciteitsverhoging in die centrales.
- 132 Hieruit volgt dat maatregelen als die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn, samen met de werkzaamheden die daarmee onlosmakelijk verbonden zijn, een afzonderlijk project vormen dat onderworpen is aan de in artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn neergelegde voorschriften inzake beoordeling.

67 Net als bij Schiphol was er in die kwestie dus vóór de inwerkingtreding van de Habitatrichtlijn voor onbepaalde tijd toestemming verleend en werd de toestemmingsduur vervolgens beperkt. Het Hof oordeelt dat de verlenging van de openstelling een afzonderlijk project is, zowel in de zin van de MER-richtlijn als in de zin van de Habitatrichtlijn. Daarvoor is niet alleen van belang dat er gewijzigde omstandigheden zijn, veranderende wetenschappelijke inzichten en veiligheidsvoorschriften, maar ook dat er sprake is van een verlenging van de oorspronkelijke toestemmingen. Het Hof wijst bovendien op het belang van een nieuwe beoordeling juist omdat de verlenging van de openstelling risico’s op milieueffecten oplevert, die qua omvang vergelijkbaar zijn met de risico’s die zich voordeden bij het oorspronkelijke project. Er dient dus voor de verlenging een

passende beoordeling gemaakt te worden, waarbij er niet op voorhand van uit kon worden gegaan dat het nieuwe project geen significante effecten kon veroorzaken omdat de risico's op milieu-effecten niet groter waren dan de risico's vanwege het oude project, waarvan de toestemming ging expireren. Er mocht dus met andere woorden bij de te maken beoordeling voor het nieuwe project niet verwezen worden naar het oude project als referentiesituatie.

68 Dezelfde conclusie volgt uit het arrest *Friends of the Irish Environment Ltd* ECLI:EU:C:2020:680, zie vooral punten 55-58:

- 55 De inaanmerkingneming 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.
- 56 Bijgevolg staat het aan de bevoegde instantie om te beoordelen of een vergunning als in het hoofdgeding die de termijn verlengt die aanvankelijk was vastgesteld in een eerste vergunning voor de uitvoering van een project voor de bouw van een hervergassingsterminal voor vloeibaar aardgas, moet worden voorafgegaan door de passende beoordeling van de gevolgen als bedoeld in artikel 6, lid 3, eerste volzin, van de habitatrichtlijn, en, in voorkomend geval, of deze passende beoordeling betrekking moet hebben op het gehele project of op een deel daarvan, waarbij in het bijzonder rekening moet worden gehouden met eventuele eerdere beoordelingen en met de ontwikkelingen in de relevante milieu- en wetenschappelijke gegevens, alsmede met eventuele wijzigingen van het project en het bestaan van andere plannen of projecten.
- 57 In casu blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat het project voor de bouw van een hervergassingsterminal voor vloeibaar aardgas zou worden uitgevoerd in de buurt van twee beschermde gebieden en dat de oorspronkelijke vergunning niet was voorafgegaan door een beoordeling met volledige, precieze en definitieve conclusies die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de geplande werkzaamheden voor die gebieden wegnamen.
- 58 Hieruit volgt dat niet kan worden uitgesloten dat dit project mogelijk significante gevolgen meebrengt voor die gebieden en dat in dergelijke omstandigheden, die de verwijzende rechter heeft na te gaan, de in geding zijnde vergunning moet worden voorafgegaan door de passende beoordeling van de gevolgen zoals vereist door artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn. Hieruit volgt eveneens dat voor een dergelijke beoordeling niet louter kan worden teruggegrepen naar een bijgewerkte versie van een eventueel eerder uitgevoerde beoordeling, maar dat deze beoordeling moet bestaan in een exhaustieve beoordeling van de gevolgen van het gehele project op die gebieden.

Ook in dit arrest concludeert het Hof dat een nieuwe passende beoordeling vereist is bij de verlenging van een tijdelijke toestemming, indien deze eerdere toestemming niet vooraf gegaan is door een passende beoordeling. Het Hof oordeelt bovendien dat niet kan worden teruggegrepen op het eerdere besluit, voor de beoordeling van de effecten ten gevolge van het verlengingsbesluit, maar dat de passende beoordeling van het verlengingsbesluit moet bestaan 'in een exhaustieve beoordeling van de gevolgen van het gehele project op die gebieden'.

69 De toestemming op grond van het Aanwijzingsbesluit is dus geëxpireerd, zodat daar geen referentie aan kan worden ontleend en de toestemming op grond van het Luchthavenverkeersbesluit 2002 (LVB2002) is genomen nadat de verplichting op grond van art. 6 lid 3 Hrl ten aanzien van de Vogelrichtlijngebieden in werking trad,

maar ontbeert een passende beoordeling. Aan het LVB2002 kan voor wat betreft de Vogelrichtlijngebieden daarom evenmin een referentie worden ontleend.

70 Het LVB2002 betrof bovendien een AMvB op grond van art. 8.15 van de Wet Luchtvaart en als zodanig valt het onder de negatieve lijst in hoofdstuk 1 van bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Voor zover dit besluit gezien kan worden als een voortzetting van de milieutoestemming voor Schiphol die op 1 april 2003 is geëxpireerd, is het daarmee geen besluit in de zin van de Awb, waartegen bezwaar en beroep bij de bestuursrechter mogelijk is. Het heeft daarmee geen formele rechtskracht. Anders dan bij een onherroepelijk vergunningbesluit, moet niet van de rechtmatigheid van het besluit uitgegaan worden, maar kan een exceptieve toetsing aan de orde zijn. Die is hier zeker aan de orde, omdat het LVB2002 in strijd met art. 6 lid 3 Hrl tot stand is gekomen. Vanwege de inspraakverplichting van art. 6 lid 3 Hrl vallen toestemmingsbesluiten die de bevoegde autoriteiten in het kader van art. 6 lid 3 Hrl nemen onder de reikwijdte van art. 6 lid 1 van het Verdrag van Aarhus. Daarom had de toestemming vervat moeten worden in een besluit in de zin van de Awb dat met de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure in afd. 3.4 Awb moet worden voorbereid (zie ECLI:NL:RVS:2021:1507, r.o. 5.5 tot en met 5.7).

30

71 Het LVB2002 leidt er ook om die reden niet toe dat alsnog op basis daarvan een referentiesituatie voor de Vogelrichtlijngebieden kan worden geclaimd. Ook latere LVB's, waar dezelfde gebreken aan kleefden, leiden daar niet toe. Aangezien het bestreden besluit ten onrechte is uitgegaan van een referentiesituatie voor 460.000 vliegtuigbewegingen, gebaseerd op het Aanwijzingsbesluit 2000, en daar ook de mitigerende maatregelen op zijn gebaseerd, zoals de externe saldering met 9 veehouderijen, zijn er voor de uitstoot van het luchtverkeer onvoldoende mitigerende maatregelen genomen. Aangezien de referentiesituatie voor Vogelrichtlijngebieden nihil is - althans voor wat betreft het luchtverkeer, waarvan de toestemming immers is geregeld via de Aanwijzingsbesluiten en later de LVB's - dus 0 vliegtuigbewegingen, betreft de totale stikstofdepositie die Schiphol op deze gebieden volgens het bestreden besluit mag veroorzaken, voor het overgrote deel een toename. Zoals onder het kopje **Korte beschrijving besluit** in dit beroepschrift is aangevoerd, blijkt uit de passende beoordeling bij het bestreden besluit immers dat het luchtverkeer verantwoordelijk is voor minimaal 70 % van de stikstofemissie van het project Schiphol. De stikstofdepositie vanwege het project Schiphol stijgt dus ten opzichte van de referentiesituatie, ook per saldo. Significante effecten kunnen daarom niet worden uitgesloten, zodat de natuurvergunning niet had mogen worden verleend.

### **Primair: Habitatrichtlijngebieden**

72 Voor de Natura 2000-gebieden die niet eerder als Vogelrichtlijngebieden waren aangewezen, geldt 7 december 2004 als referentiedatum. De LVB2002 en ook de LVB2004 waren dus vastgesteld vóór deze referentiedatum. Dat betekent echter niet dat het bestreden besluit voor zover het deze Natura 2000-gebieden betreft, zonder meer gebaseerd mag zijn op deze LVB's als referentiesituatie dan wel op basis van het LVB2008, omdat dat volgens de Minister beperkender was dan de LVB's 2002 en 2004. Zoals hierboven onder punt 70 aangegeven bezitten de LVB's geen formele rechtskracht en kan een exceptieve toetsing aan de orde zijn. Cliënten verzoeken U om een exceptieve toetsing. De LVB's zijn namelijk tot stand gekomen in strijd met het beginsel van gemeenschapstrouw (art. 10 van het EG-verdrag) en bovendien met art. XII lid 1 van de Wijzigingswet Wet Luchtvaart. Dit wordt als volgt onderbouwd:

73 Ten tijde van de vaststelling van de LVB2002 en LVB2004 stonden de gebieden Botshol, Polder Westzaan, Kennemerland-Zuid, Nieuwkoopse Plassen, Schoorlse Duinen, Coepelduynen, Meijendel & Berkheide, Westduinpark en Wapendal, Solleveld & Kapittelduinen en het Noord-Hollands Duinreservaat weliswaar nog niet op de communautaire lijst als bedoeld in art. 4 lid 1 Hrl, maar er was wel al een ontwerprijst als bedoeld in deze bepaling aan de Europese Commissie toegezonden, waarop deze gebieden stonden vermeld. Het beginsel van gemeenschapstrouw brengt in een geval als dit mee dat gedurende de termijn tussen de inzending van een lijst als bedoeld in art. 4 lid 1 Hrl en de vaststelling van de lijst door de Commissie, de lidstaten zich dienen te onthouden van activiteiten die het bereiken van het door de richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar kunnen brengen. Zie ook de uitspraken ABRvS van 11 juli 2001, nr 200004042/1 (nieuwsbrief STAB 2001, 4<sup>e</sup> kwartaal, tevens bijgevoegd als productie 30), met name r.o. 2.5.6 en van 20 november 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AF0799, r.o. 2.1.3.

74 Het project Schiphol is een zeer grote stikstofemittent (zie ook punt 2 van het beroep) en veroorzaakt daarom een aanzienlijke stikstofdepositie op een groot aantal Natura 2000-gebieden, waaronder de hierboven genoemde. Anders dan in de kwestie ECLI:NL:RVS:2002:AF0799 nam de stikstofdepositie ten gevolge van de LVB's niet af. Zoals hierboven aangegeven, expireerde immers de tijdelijke toestemming als gevolg van de Aanwijzingsbesluiten 1996 en 2000. De LVB's vormden een nieuwe toestemming die nodig was om het project daarna voort te zetten en te wijzigen. Ten tijde van de vaststelling is echter niet onderzocht of deze stikstofdepositie de verwezenlijking van het door de Habitatrichtlijn voorgeschreven resultaat ten aanzien van de bovengenoemde Natura 2000-gebieden ernstig in gevaar zou brengen. Dat had wel moeten, gelet op de stikstofdepositie die het

project Schiphol na het expireren van de toestemming op grond van de Aanwijzingsbesluiten op deze gebieden zou veroorzaken. Deze is van een niveau dat significante effecten zeker niet op voorhand kunnen worden uitgesloten. De AERIUS-berekeningen in de onderhavige procedure tonen dat al wel aan. De situatie van Schiphol is daarom beter vergelijkbaar met de kwestie 200004042/1.

75 Dit gebrek raakt niet alleen de LVB2002, maar ook de LVB2004, omdat vanwege het gebrek in de LVB2002, de LVB2004 evenmin kon worden vastgesteld uitgaande van het LVB2002 als referentie. Hetzelfde geldt voor het LVB2008. Dit laatste LVB is bovendien vastgesteld na de referentiedatum, zodat de vaststelling daarvan direct in strijd is met art. 6 lid 3 Hrl.

76 Bovendien zijn de LVB's vastgesteld in strijd met de eis uit de Wet Luchtvaart dat ze een aan de PKB95 gelijkwaardige geluidsbescherming bieden. Daardoor zijn de LVB's ook niet in overeenstemming met art. XII lid 1 van de Wijzigingswet Wet Luchtvaart. Er is namelijk een belangrijke fout gemaakt bij de omzetting van de grenswaarden voor geluidsbelasting van het oude systeem onder de PKB1995, naar het nieuwe systeem in het LVB van 26 november 2002 en de daaropvolgende LVB's.

32

77 Zoals in het overzicht van de voorgeschiedenis al vermeld, werd in het oude stelsel de geluidsbelasting in elk punt rondom Schiphol uitgedrukt in Kosten-eenheden (Ke). Deze waren gebaseerd op hinderstudies uit de jaren '60 en drukken de totale hoeveelheid lawaai uit waaraan één locatie gedurende een vol jaar werd blootgesteld. In het Ke-stelsel werd met contouren gewerkt. De grenswaarde werd gevormd door de contour van 35 Ke. In het nieuwe stelsel onder het LVB werd de Ke vervangen door het  $L_{den}$  (day-evening-night level). De geluidsgrens werd niet langer als een contour op een kaart vastgelegd, maar in de vorm van een aantal handhavingpunten. In het nieuwe stelsel moest de bescherming van omwonenden van Schiphol tegen milieueffecten gelijkwaardig zijn aan de bescherming die werd geboden door de grenzen die in de PKB waren gesteld voor de periode vanaf het in gebruik nemen van de Polderbaan. In art. XII van de Wijzigingswet Wet Luchtvaart is vastgelegd hoe dit moest. Lid 1 bepaalde:

- 1Bij de vaststelling in het eerste luchthavenverkeerbesluit van de grenswaarden voor de geluidbelasting wordt voor wat betreft de belasting gedurende het gehele etmaal in de in artikel 8.17, vijfde lid, onderdeel b, van de Wet luchtvaart bedoelde punten, gebruik gemaakt van de  $L_{den}$  als geluidbelastingindicator. Daarbij worden de volgende regels gehanteerd in verband met de overgang van Ke naar  $L_{den}$ :
  - a.op een wijze die overeenstemt met de voorschriften zoals die gelden tot de inwerkingtreding van [artikel II](#) worden een 20 Ke-contour en een 35 Ke-contour berekend;



- o **b.** het aantal ernstig gehinderden binnen de 20 Ke-contour bedraagt maximaal 45 000, vastgesteld overeenkomstig de wijze waarop dit aantal in de PKB Schiphol en Omgeving is vastgesteld;
- o **c.** de 35 Ke-contour omvat maximaal 10 000 woningen, vastgesteld overeenkomstig de wijze waarop dit aantal in de PKB Schiphol en Omgeving is vastgesteld;
- o **d.** de ligging van deze contour vormt het uitgangspunt voor de bepaling van de ligging van de punten waarop de grenswaarden van toepassing zijn;
- o **e.** aan de hand van de gegevens die gebruikt zijn voor de berekening van deze contour, wordt voor deze punten een berekening gemaakt van de geluidbelasting met de  $L_{den}$  als geluidbelastingindicator;
- o **f.** de aldus gevonden geluidbelastingen in deze punten vormen de grondslag voor de bepaling van de hoogte van de grenswaarden in de punten.

78 Omdat de beide geluidmaten zoveel verschilpunten kennen, was het niet mogelijk de Ke-waarden eenduidig aan een  $L_{den}$ -waarde te koppelen. Daarom is de best overeenkomende contour in  $L_{den}$  geselecteerd als equivalent van de 35 Ke-contour. Daarvoor is de 58 dB(A)  $L_{den}$ -contour gekozen. Zie Memorie van Antwoord bij het voorstel tot wijziging van de Wet Luchtvaart, blz. 9, 4 februari 2002, kenmerk DGL/02.450046, bijgevoegd als productie 31. Dit is echter niet goed gebeurd. Vanwege de verschilpunten tussen de beide geluidmaten, had elk punt op de 35 Ke-contour een eigen  $L_{den}$ -waarde, die afhangt van de vlootsamenstelling en de vliegbewegingen. Die waarde zal dus elk jaar anders zijn. Er is bij de omzetting echter van een weinig transparante fictieve vlootsamenstelling uitgegaan, in plaats van de werkelijke vliegbewegingen op of rond het overgangsjaar 2000. Wanneer een berekening zou zijn gemaakt van deze werkelijke situatie en daarmee in elk punt tegelijkertijd de geluidsbelasting in Ke en in  $L_{den}$  zou zijn berekend, had direct van daar uit de nieuwe  $L_{den}$ -contour vastgesteld kunnen worden, die voldeed aan de eis van gelijkwaardigheid. Dat is echter niet gebeurd. Het gevolg was dat abusievelijk werd vastgesteld dat de 58  $L_{den}$ -contour gelijkwaardig is aan de 35 Ke-contour. Deze waarde was veel te hoog. De juiste waarde ligt tussen de 55 en 56 dB(A). Dit is bevestigd door metingen, die aangaven dat de 35 Ke-contour correspondeerde met 55 dB(A)  $L_{den}$ . Zie 'Schiphol, een visie op de toekomst', prof. A.J. Berkhout<sup>8</sup> (2018) en 'Notitie Conversie Kosteneenheden -  $L_{den}$ ', R. Muchall (2001), OMEGAM, bijgevoegd als productie 32.

---

<sup>8</sup> Prof. Berkhout was voorzitter van de Commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid (Stc., 20 juni 2000)

- 79 Dat de waarde 58 dB(A) als  $L_{den}$  veel te hoog was en geen gelijkwaardige bescherming bood, is bevestigd door de Commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid en de Commissie voor de milieueffectrapportage (MER-commissie, 2002). Aangezien de geluidsterkte verdubbelt wanneer het geluidsniveau met 3 dB(A) toeneemt, betekende deze fout dat onder de LVB een ongeveer 2 maal zo hoge geluidsbelasting was toegestaan dan onder de PKB en ook dat er binnen de geluidsruimte van de PKB maar net iets meer dan de helft van het aantal vliegtuigbewegingen mogelijk waren, vergeleken met het mogelijke aantal vliegtuigbewegingen binnen de – veel te ruime – geluidsruimte van het LVB.
- 80 De LVB's bieden dus, in strijd met wat de Wet Luchtvaart vereist, geen aan de PKB gelijkwaardige bescherming, maar leidden tot een verdubbeling van de geluidsbelasting. De 35 Ke-contour uit de PKB was beperkender dan de handhavingspunten in het nieuwe stelsel onder de opeenvolgende LVB's.
- 81 Cliënte Mobilisation for the Environment had deze strijdigheid met de Wet Luchtvaart en de Wijzigingswet Wet Luchtvaart in de zienswijze aangevoerd (zienswijze punten 29 en 30). De Minister heeft hier echter niet op gereageerd. In de Nota van Antwoord Zienswijzen Natuurvergunning Schiphol is deze zienswijze niet genoemd en is er niet op gereageerd.
- 82 Bovendien is het LVB2002 en ook het LVB2004 tot stand gekomen in strijd met het Besluit luchtkwaliteit (Blk) zoals dat destijds gold, juist vanwege de grenswaarden die daarin stonden voor stikstofdioxide. In het Milieueffectrapport (MER) 'Schiphol 2003' dat ten behoeve van het LVB2002 is opgesteld<sup>9</sup>, wordt op blz. 115 daarover het volgende opgemerkt:

Verder blijkt uit de berekeningen dat alleen in de directe omgeving van autosnelwegen de grenswaarde voor NO<sub>2</sub> wordt overschreden. In de woongebieden rond de luchthaven zullen naar verwachting voor geen van de stoffen de grenswaarden voor de luchtkwaliteit worden overschreden, met uitzondering van fijn stof. Bij fijn stof wordt opgemerkt dat de achtergrondconcentratie die bij de berekeningen is gehanteerd al op het niveau van de grenswaarde ligt. Elke berekende bijdrage van wegverkeer of luchtvaart bovenop de achtergrondconcentratie leidt dus tot overschrijding van de grenswaarde voor fijn stof.

De grenswaarden voor stikstofoxiden uit het Blk werden dus in de omgeving van autosnelwegen overschreden. Daarnaast werden de grenswaarden voor fijn stof (PM<sub>10</sub>) overschreden.

Daarbij wijst het MER er op dat de emissies van het luchthavenverkeer onder het LVB2002 duidelijk zullen toenemen. Dit geldt ook voor de stof NO<sub>x</sub> (blz. 116):

---

<sup>9</sup> Te vinden op [https://www2.vlieghinder.nl/naslagdocs/MER03\\_Baarda/MER/MER\\_2003\\_hoofdrapport.pdf](https://www2.vlieghinder.nl/naslagdocs/MER03_Baarda/MER/MER_2003_hoofdrapport.pdf)

Tabel 3.6 laat zien dat de lokale emissies van het luchthavenluchtverkeer in de periode 1990-2010 duidelijk zullen toenemen. Voor de stof NO<sub>x</sub> zal de emissie van de luchtvaart in 2010 meer dan verdrievoudigen ten opzichte van 1990.

De Commissie MER wijst er in het Advies inzake de Evaluatie van het Schipholbeleid van 1 juli 2005 (zie productie 33) dan ook op dat, terwijl de emissies door andere bronnen in de omgeving van Schiphol, zoals het wegverkeer en de industrie dalen, de emissies door het luchtverkeer juist stijgen. De Commissie MER wijst er daarbij terecht op dat in het MER 'Schiphol 2003' ten onrechte het standpunt werd ingenomen dat het Blk slechts ter plekke van gevoelige bestemmingen gold en niet in zijn algemeenheid. De normen van het destijds geldende Blk golden ook buiten gevoelige bestemmingen. Op grond van het Blk moeten bestuursorganen bij de uitoefening van hun bevoegdheden de normen van het Blk in acht nemen. Dat houdt in dat er geen besluit kan worden genomen dat leidt tot verdere overschrijding van één of meerdere grenswaarden uit het Blk, zoals de Commissie MER terecht stelt. Aangezien het LVB2002 tot een drastische stijging van de emissies door het luchtverkeer zullen leiden (waaronder stikstofdioxide), leidt het LVB2002 tot een verdere overschrijding van één of meerdere grenswaarden uit het Blk. Daarmee is het in stand gekomen in strijd met het Blk. Zie de onderstaande overwegingen van de Commissie MER:

35

(blz. 20):

In het Blk zijn grenswaarden opgenomen, waaraan de luchtkwaliteit moet voldoen. Bestuursorganen dienen bij de uitoefening van hun bevoegdheden het besluit in acht te nemen. Dit houdt in de praktijk in dat er geen besluit kan worden genomen dat leidt tot (verdere) overschrijding van één of meerdere grenswaarden uit het Blk. Uit het MER 'Schiphol 2003' blijkt dat bepaalde grenswaarden op en rond Schiphol, nu en in de toekomst, (zullen) worden overschreden. Toen het MER 'Schiphol 2003' begin 2002 werd gepubliceerd, stond het ministerie van VROM op het standpunt dat het Blk niet in zijn algemeenheid geldt, maar alleen ter plekke van gevoelige bestemmingen, zoals een woonbestemming. Verder nam VROM het standpunt in dat de problematiek rond fijn stof voorlopig moeilijk oplosbaar is en dat de oplossing van deze problematiek primair van het Rijk moest komen. Dit resulteerde erin dat in de praktijk de grenswaarde voor de daggemiddelde concentratie van fijn stof niet bij de besluitvorming werd betrokken. Dit gebeurde omdat vrijwel overal in Nederland de achtergrondwaarde van de daggemiddelde concentratie al hoger is dan de grenswaarde. In sommige gevallen bleef ook de grenswaarde voor de jaargemiddelde concentratie van fijn stof buiten beschouwing, waarmee de component fijn stof in het geheel niet werd meegenomen bij de besluitvorming. Deze door het ministerie van VROM uitgezette lijn - beperkte geldigheid van het Blk en het buiten beschouwing laten van (de daggemiddelde concentratie van) fijn stof - is in de afgelopen 2-3 jaar door de Bestuursafdeling van de Raad van State gecorrigeerd: het Blk geldt overal, met uitzondering van de werkplek, en elke grenswaarde is even relevant. Uitgaande van de jurisprudentie over het Blk kan nu achteraf worden vastgesteld dat de in het MER 'Schiphol 2003' gemelde overschrijding van de grenswaarde voor de

jaargemiddelde stikstofdioxideconcentratie, zowel in de nabijheid van de autosnelwegen als op het Schipholterrein zelf, een aanzienlijk grotere relevantie heeft dan VROM destijds veronderstelde. Achteraf gezien had deze informatie bij de besluitvorming moeten worden betrokken, evenals het feit dat in het gehele onderzochte gebied niet wordt voldaan aan tenminste één grenswaarde voor fijn stof.

(blz. 21):

In de onderzoeksbijlage Lucht & Geur, behorend bij het MER ‘Schiphol 2003’ staat veel informatie over de ontwikkeling van de emissies door het luchtverkeer. Onder andere wordt aandacht besteed aan het relatieve aandeel van het luchtverkeer in de emissies. Op grond van deze informatie (zie paragraaf 6.2 van de onderzoeksbijlage) kan worden vastgesteld dat de emissies door de andere bronnen dan het luchtverkeer drastisch zullen dalen, terwijl de emissies door het luchtverkeer drastisch zullen stijgen. Onderstaand is aangegeven in welke mate de emissies in 2010 veranderd zullen zijn ten opzichte van 1990.

	Wegverkeer	Overige bronnen	Luchtverkeer	Besluit lucht kwaliteit (Blk)
Stikstofoxiden	-75%	-50%	+200%	normoverschrijding
Koolmonoxide	-75%	-65%	+100%	
Zwavel dioxide	-90%	-80%	+100%	
Fijn stof	-60%	-40%	+60%	normoverschrijding
Koolwaterstoffen (VOS)	-90%	-60%	-5%	

...

Een consequentie van dit alles is wel dat het luchtverkeer in het gebied op en rond Schiphol steeds meer verantwoordelijk wordt voor de overschrijding van de grenswaarden uit het Blk. De bijdrage van het vliegverkeer aan de totale concentratie wordt immers relatief steeds groter.

83 Gelet op het bovenstaande zijn de LVB's tot stand gekomen in strijd met het beginsel van gemeenschapstrouw (art. 10 van het EG-verdrag), in strijd met de eis uit de Wet Luchtvaart, dat ze een aan de PKB gelijkwaardige geluidsbescherming bieden en in strijd met de luchtkwaliteitsgrenswaarden uit het Blk. Daarom kan er ook ten aanzien van de Habitatrichtlijngebieden die niet eerder als Vogelrichtlijngebieden zijn aangewezen, geen claim gelegd worden op een referentiesituatie ten aanzien van het luchtverkeer, subsidiair zou een gecorrigeerde geluidsbegrenzing van 55 of 56 dB, die dus 2 tot 3 dB(A) minder geluidsruijme biedt, slechts ruijme bieden aan fors minder vliegtuigbewegingen. Dit geldt voor alle LVB's; ook voor de LVB2008, waarop de referentieclaim van 480.000 vliegtuigbewegingen gebaseerd is.

### **Subsidiair**

Volgens het bestreden besluit is er sprake van slechts een beperkte toename van de stikstofemissies ten opzichte van de referentiesituaties (zie de cijfers in de tabel uit het hoofdrapport die is gekopieerd onder punt 2 van dit beroep). Zo komt men tot de conclusie dat er slechts een beperkte restopgave is aan mitigerende maatregelen. Na het treffen van interne mitigerende maatregelen zou slechts ten aanzien van een beperkt aantal stikstofoverbelaste hexagonen in een beperkt aantal Natura 2000-gebieden via externe saldering een per saldo beperkte toename van de stikstofdepositie weggenomen moeten worden (zie de tabel op blz. 33 van het hoofdrapport). Deze conclusie staat echter in schril contrast met de enorme groei van Schiphol sinds de referentiedata en gaat voorbij aan tal van relevante capaciteitsbeperkende omstandigheden waarvan destijds sprake was. De geclaimde referentiedeposities zijn daarom niet gebaseerd op realistische en aannemelijke uitgangspunten en daardoor veel te hoog. Het in het bestreden besluit gehanteerde uitgangspunt staat daarom op ernstig gespannen voet met de uitgangspunten in de Habitatrictlijn en de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU, dat art. 6 lid 2 en 3 Hrl hetzelfde beschermingsniveau beogen, namelijk het voorkomen van verdere verslechtering van de beschermde natuurwaarden, en dat het ongewenst is te veel activiteiten met mogelijk significante effecten permanent te onttrekken aan iedere voorafgaande beoordeling. Dat wordt hieronder nader onderbouwd.

37

#### *Niet onderbouwd waarom Aw2000 maatgevend is voor referentiedatum 10-6-1994*

- 84 Ook indien in tegenstelling tot het hierboven betoogde, wel een zekere referentiesituatie geclaimd kan worden voor het luchtverkeer (quod non) en er voorbij gegaan wordt aan de expiratie van de Aanwijzingsbesluiten en de onrechtmatigheid van de LVB's, dan nog is de geclaimde referentie door de Minister met 460.000 vliegtuigbewegingen ten aanzien van de Vogelrichtlijngebieden en 480.000 vliegtuigbewegingen ten aanzien van de Habitatrictlijngebieden, te hoog gesteld.
- 85 De Minister stelt in het bestreden besluit dat voor de referentiesituatie het maximale toegestane gebruik bepalend is, en dat de uitgangspunten die daarbij horen realistisch en aannemelijk moeten zijn. De Minister ontleent in het bestreden besluit de referentieclaim van 460.000 vliegtuigbewegingen (vtb) voor de Vogelrichtlijngebieden aan het Aanwijzingsbesluit 2000 (Aw2000). Uit het besluit volgt niet duidelijk hoe de Minister tot het oordeel komt dat juist het Aw2000 maatgevend is voor de referentie. Vanzelfsprekend is dit immers niet; het Aw2000 dateert van ná de aanwijzing van de Vogelrichtlijngebieden. Het kan dus slechts aanleiding geven voor de referentiesituatie, indien het Aw2000 leidde tot een beperking; zie ook de uitspraak ECLI:NL:RVS:2013:1891. De Minister motiveert echter niet dat dat zo is.
- 86 In de passende beoordeling wordt wel een zekere motivering gegeven. In § 2.2.3 op blz. 10 van het hoofdrapport wordt vermeld dat de aanvrager inzichtelijk heeft gemaakt dat er binnen de geluidruimte

van het Aw1996 meer dan 460.000 vtb mogelijk waren. Als deze stelling al zou kloppen (quod non), dan volstaat dit nog altijd niet als motivering, aangezien ook het Aw96 dateerde van ná de aanwijzing van het Naardermeer als Vogelrichtlijngebied. Er moet dus ook gekeken worden naar de mogelijkheden die er waren op de referentiedatum 10 juni 1994 en nadat het PKB1995 met de indicatieve geluidscontour was vastgesteld. Hoewel de definitieve geluidscontouren uit het Aw1996 toen nog niet golden, is het niet vanzelfsprekend dat er destijds meer vtb konden plaatsvinden, aangezien tal van technische wijzigingen om een toename van het aantal vtb mogelijk te maken, toen nog niet waren uitgevoerd. Zoals het mogelijk maken van starts en landingen vanuit zuidelijke richting op de Zwanenburgbaan en de verlenging van de Kaagbaan (zie de punten 13 en 17 van dit beroep) – d.i. de wijziging van het S4S1 naar het S4S2-baanstelsel.

Hieronder worden de verschillende van belang zijnde data en besluitmomenten die van belang kunnen zijn voor de bepaling van de referentiesituatie achtereenvolgens besproken. Achtereenvolgens wordt de oorspronkelijke referentiedatum 10 juni 1994 behandeld, vervolgens de beperkingen die voortkwamen uit de PBK95, het Aw96 en het Aw2000 en vervolgens het LVB2002. Dit zijn besluiten die tot stand kwamen na de referentiedatum van de vroegst aangewezen Vogelrichtlijngebieden.

Vervolgens wordt onder het kopje *Referentie Habitatrichtlijngebieden* ingegaan op de gevolgen van het LVB2004 en het LVB2008. Het LVB2004 was namelijk het laatste besluit voorafgaande aan de referentiedatum voor Habitatrichtlijngebieden en het LVB2008 kwam tot stand na die referentiedatum.

Daarbij zal tevens aandacht worden gegeven aan de jurisprudentie van zowel de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State als het Hof van Justitie van de Europese Unie over dit onderwerp.

#### Referentiesituatie 10 juni 1994

87 Van het aanvraagdossier maakt deel uit een capaciteitsstudie voor 1994 (“*Capaciteitsstudie situatie 1994 – Overig Schiphol Airport 25 september*”). In deze studie wordt geclaimd dat de maximale capaciteit van het banenstelsel in 1994 lag tussen de 395.000 en 540.000 vtb, afhankelijk van de gekozen benutting van deze capaciteit. Uiteindelijk oordeelt men dat 540.000 vtb beschouwd kan worden als een realistisch maximum. Daartoe wordt echter in de berekening met een fors aantal maatregelen gerekend, die destijds niet gebruikelijk waren en ook niet werden toegepast (genoemd worden: vergroting aanbod winter, regulering aanbod zoals met slotcoördinatie, langdurige topperiode die in gebruik was op Heathrow). Dit zijn dan ook allerm minst realistische en aannemelijke uitgangspunten.

88 Ook een vergelijking met eerdere studies wijst er op dat in de capaciteitsstudie geen sprake is van realistische en aannemelijke uitgangspunten, maar dat er een doelredeneratie wordt gevolgd. Zo is

er destijds in februari 1990 een capaciteitsstudie gemaakt van het banenstelsel van Schiphol. Ook dit document maakt deel uit van de aanvraag ("*Capaciteitsstudie banenstelsel februari 1990 – Overig Schiphol Airport 25 september 2023*"). In deze studie is rekening gehouden met de destijds geldende regelgeving en richtlijnen. Men kwam op een jaarcapaciteit van 420.000 vtb (§ 4.3.3).

89 Cliënten wijzen er op dat bij deze studies bovendien geen rekening is gehouden met overige beperkingen zoals de capaciteit van de terminals, de aanwezige platforms of pieren met de vliegtuigopstelplaatsen, het Terminal Manoeuvring Area – d.i. het luchtruim in de directe nabijheid van de luchthaven dat gecontroleerd wordt door de luchtverkeersbeveiliging, de technische ontwikkeling van de luchtverkeersbeveiliging en het radarsysteem zelf en de geluidszonering in de Hinderwetvergunning van 1992 voor het proefdraaien. Deze aspecten hebben immers allemaal betrekking op het project exploitatie vliegveld en met name wanneer deze aspecten invloed hebben op de omvang van de luchthavenactiviteit en het luchtverkeer zijn ze van wezenlijk belang voor de bepaling van de effecten die het vliegveld kan hebben. Zie in dit verband ook arrest ECLI:EU:C:2008:133 (C-2/07) Abraham and Others:

39

<sup>35</sup> Daarenboven is het gegeven dat de werkzaamheden waarvan sprake in het hoofdgeding geen betrekking hebben op de lengte van de start- en landingsbaan, irrelevant voor de vraag of deze werkzaamheden binnen de werkingssfeer van punt 12 van bijlage II bij richtlijn 85/337 vallen. In punt 7 van bijlage I bij richtlijn 85/337 wordt het begrip „vliegveld” immers nader bepaald door een verwijzing naar de definitie in bijlage 14 bij het Verdrag van Chicago van 7 december 1944 inzake de internationale burgerluchtvaart. Naar luid van deze bijlage „is een luchthaven een oppervlakte op de aarde of op het water (met inbegrip van gebouwen, installaties en uitrusting) bestemd om geheel of gedeeltelijk te worden gebruikt voor de aankomst en het vertrek en bewegingen op de grond van luchtvaartuigen”.

<sup>36</sup> Bijgevolg moeten alle werkzaamheden die betrekking hebben op de gebouwen, de installaties of de uitrusting van een vliegveld worden beschouwd als werkzaamheden met betrekking tot het vliegveld als zodanig. Voor de toepassing van punt 12 van bijlage II, gelezen in samenhang met punt 7 van bijlage I bij richtlijn 85/337, betekent dit dat werkzaamheden tot wijziging van een vliegveld dat over een start- en landingsbaan van ten minste 2100 meter beschikt, dus niet enkel werkzaamheden tot verlenging van de baan omvatten, maar alle werkzaamheden met betrekking tot de gebouwen, de installaties of de uitrusting van dit vliegveld voor zover deze gezien hun aard, omvang en kenmerken als een wijziging van het vliegveld zelf kunnen worden beschouwd. Dit is in het bijzonder het geval bij werkzaamheden die ertoe strekken de luchthavenactiviteit en het luchtverkeer op significante wijze uit te breiden.

[...]

<sup>40</sup> Op de tweede vraag moet derhalve worden geantwoord dat de bepalingen van punt 12 van bijlage II, gelezen in samenhang met de bepalingen van punt 7 van bijlage I bij richtlijn 85/337, in hun oorspronkelijke versie, eveneens betrekking hebben op werkzaamheden tot wijziging van de infrastructuur van een bestaand vliegveld zonder dat de start- en

landingsbaan wordt verlengd, voor zover deze gezien hun aard, omvang en kenmerken als een wijziging van het vliegveld zelf kunnen worden beschouwd. Dat is in het bijzonder het geval bij werkzaamheden die ertoe strekken de luchthavenactiviteit en het luchtverkeer op significante wijze uit te breiden. Het is aan de verwijzende rechter om na te gaan of de bevoegde instanties op de juiste wijze hebben bepaald of de werkzaamheden waarvan sprake in het hoofdgeding aan een milieueffectbeoordeling moesten worden onderworpen.

Het is volstrekt onaannemelijk dat de terminalcapaciteit destijds voldeed om 420.000 vtb te accommoderen, laat staan 540.000 vtb. In de PKB95 werd er op gewezen dat Schiphol zijn terminalcapaciteit moest aanpassen om het te verwachten passagiers- en vrachtaanbod binnen de gestelde normen te kunnen verwerken en er moesten voldoende pieropstelplaatsen komen (zie blz. 7):

**Om zich tot mainport te kunnen ontwikkelen is het essentieel dat Schiphol en omgeving voldoen aan onderstaande criteria.**

**Ten aanzien van de luchthaven Schiphol**

- **Onder vrijwel alle weersomstandigheden moet voldoende baancapaciteit aanwezig zijn om, ook in de piekuren, vluchten binnen de gehanteerde norm van vertragingen te kunnen afwickelen. Daarbij moet voldaan kunnen worden aan de punctualiteitsnormen die hiervoor gelden.**
- **Er moeten voldoende pieropstelplaatsen voor vliegtuigen zijn om in de piekuren alle vliegtuigen te kunnen verwerken. Ook moet de capaciteit van de terminals op Schiphol toereikend zijn om het te verwachten passagiers- en vrachtaanbod binnen de gestelde normen te kunnen verwerken.**

**De hier bedoelde normen voor vertraging en punctualiteit zijn die welke in het IEE rapport worden gehanteerd.**

Let wel: dat had betrekking op de mainportgroei tot 40 miljoen passagiers en 3 miljoen ton vracht (blz. 9). Realistisch gesproken komt een dergelijk aantal passagiers overeen met ongeveer 420.000 vtb (zie de staatjes onder punt 54 van dit beroep). Die voorzieningen waren er in 1994 echter allemaal nog niet.

90 Zoals onder punt 15 is aangegeven, is de geluidszone in de Hinderwetvergunning van 1992 voor het proefdraaien gebaseerd op de vloot van 1990 en is de geluidsruimte daarmee volledig opgevuld. Dat proefdraaien was niet een soort hobby van Schiphol; het was dwingend noodzakelijk vanwege het waarborgen van een hoog peil van veiligheid en het was ook voorgeschreven in diverse onderhoudsprocedures en luchtwaardigheidseisen (zie punt 5 van het akoestisch rapport bij de Hinderwetvergunning van 1992; blz. 106 van 177 in productie 11). De vloot van 1990 gaf aanleiding tot ongeveer 246.500 vtb (zie punt 54). Bij 420.000 vtb (laat staan 540.000 vtb) zou op basis van de procedures en luchtwaardigheidseisen van destijds ook veel meer proefgedraaid moeten worden en dan zou de geluidsruimte van de



Hinderwetvergunning fors overschreden worden. Er is dus een relatie tussen de grondgebonden activiteiten (zoals proefdraaien) waar de vergunning op ziet en de luchtzijdige kant van het gebruik van luchthaven Schiphol. In de capaciteitsstudie situatie 1994 wordt daar volledig aan voorbij gegaan door simpelweg te stellen dat de Hinderwetvergunning geen impact heeft op het aantal vtb dat kan worden afgehandeld omdat de vergunning niet over de luchtzijdige kant gaat maar alleen over het grondgebruik.

91 Bovendien functioneerde Schiphol niet in een maatschappelijk vacuüm. De wet- en regelgeving is meegegroeid met de ontwikkeling van Schiphol en de geluidshinderproblematiek die dat met zich bracht. We hebben gezien dat reeds in de jaren '70 de provincie Noord-Holland bezorgd was over de geluidsbelasting tot meer dan 40 Ke die Schiphol veroorzaakte met nog (slechts) 180.000 vtb en daarom goedkeuring van het bestemmingsplan weigerde voor de bouw van de nieuwe terminal (punten 6 en 7 van dit beroep). Die norm van 40 Ke gold ook als maximum bij reeds bestaande woningen bij de geluidszonering die ook ten aanzien van bestaande luchtvaartterreinen op grond van de Luchtvaartwet en het Bggl vastgelegd diende te worden (punt 9 van dit beroep). De definitieve zone kwam er bij Schiphol echter pas in 1996 met het Aw96. Daarvóór was in het SBL al wel een 35 Ke-zoneringscontour vastgelegd op basis van een prognose van 151.000 vtb. Aan deze zone had Schiphol zich gecommitteerd via het Beleidsconvenant (punt 12). Bovendien kan er toch niet geheel aan voorbij gegaan worden dat in 1994 de termijn waarop volgens art. VII lid 1 van de wijzigingswet van 7 juni 1978 moest zijn aangevangen met de vaststelling van de geluidszone rondom Schiphol (zie punt 9) al wel zeer ruim verstreken was. De zone waaraan Schiphol zich middels het Beleidsconvenant had gecommitteerd was overeenkomstig de zone die ingevolge de gewijzigde Luchtvaartwet vastgesteld had behoren te zijn. De ontwikkeling van Schiphol en de omstandigheden waaronder het project destijds, rond 1994, werd uitgevoerd, waren dan ook zodanig dat het volstrekt ondenkbaar was dat er 420.000 vtb zouden worden uitgevoerd, laat staan 540.000 vtb. Zoals hieronder wordt toegelicht, konden er niet meer dan maximaal ongeveer 300.000 vtb worden geacommodeerd.

92 Het uitgangspunt van de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, dat de referentiesituatie wordt gevormd door de vergunde en niet door de feitelijke situatie, betekent niet dat alles wat onder de vergunde situatie theoretisch denkbaar zou zijn, maar waarvan het niet realistisch is dat het in de praktijk zou kunnen hebben plaatsgevonden, daar onder geschaard kan worden. Zo wijst de Afdeling er in r.o. 18.2 van de uitspraak ECLI:NL:RVS:2022:2874 op dat de referentiesituatie wordt gevormd door de representatieve invulling van de maximale mogelijkheden die de toestemming van vóór de referentiedatum bood. (Het ging hier om een natuurtoets

ten aanzien van bemestingsactiviteiten). Dat betekent dat gewerkt moet worden met redelijke en realistische aannames om de referentiesituatie te bepalen. Er mag niet uitgegaan worden van een theoretisch absoluut worst-case scenario, maar er moet worden uitgegaan van een realistische worst-case invulling van de mogelijkheden die het toestemmingsbesluit bood. Zo heeft de Afdeling een realistisch groeiscenario van 20 % geaccepteerd als de representatieve invulling van de maximale mogelijkheden die een bestemmingsplan voor een intensieve veehouderij bood. Zie ECLI:NL:RVS:2012:BX5285, r.o. 2.23.9.3). Zo werd in uitspraak ECLI:NL:RVS:2022:960 in r.o. 7.2 geaccepteerd dat het akoestisch rapport bij een omgevingsvergunning in het kader van de omgekeerde werking rekening hield met de voorziene bedrijfsactiviteiten maar niet met een andere, meer geluidsbelastende bedrijfsvoering waarvoor nog geen concrete plannen aangedragen waren.

93 Een ruime uitleg van de referentiesituatie, die onvoldoende rekening houdt met de ontwikkeling van het project en de omstandigheden waaronder het project ten tijde van het toestemmingsbesluit werd uitgevoerd, zou ook op ernstig gespannen voet komen te staan met de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU. Het Hof heeft veelvuldig bevestigd dat lid 2 en lid 3 van art. 6 van de Habitatrichtlijn hetzelfde beschermingsniveau beogen te waarborgen<sup>10</sup>. De bepaling in art. 6 lid 2 Hrl legt aan het bevoegd gezag een permanente algemene beschermingsverplichting op om passende beschermingsmaatregelen te treffen waarmee verslechtingen en verstoringen die significante effecten kunnen hebben in Natura 2000-gebieden kunnen worden voorkomen<sup>11</sup>. Het is een non-regressieclausule ten aanzien van bestaande activiteiten. Uit de jurisprudentie van het Hof volgt dat een activiteit slechts in overeenstemming is met art. 6 lid 2 Hrl indien gegarandeerd is dat zij niet leidt tot een verstoring die significante gevolgen kan hebben voor de doelstellingen van de richtlijn, met name de daarmee nagestreefde instandhoudingsdoelstellingen<sup>12</sup>. Om te concluderen dat een activiteit leidt tot schending van art. 6 lid 2 Hrl is het niet nodig om een oorzakelijk verband aan te tonen tussen de activiteit en de significante verstoring<sup>13</sup>. Wanneer de natuurwaarden door externe stressfactoren (zoals bijvoorbeeld een overmaat aan stikstofdepositie) dreigen te verslechteren, dan dienen op grond van deze bepaling zonder uitstel alle denkbare maatregelen getroffen te worden om verslechting te voorkomen<sup>14</sup>. Bij die strikte

<sup>10</sup> Zie b.v. ECLI:EU:C:2013:220, punt 32 en ECLI:EU:C:2014:330, punt 19.

<sup>11</sup> Zie b.v. het Grüne Liga arrest ECLI:EU:C:2016:10, punt 37.

<sup>12</sup> Zie b.v. ECLI:EU:C:2016:10, punt 41 en het PAS-arrest ECLI:EU:C:2018:882, punt 85.

<sup>13</sup> Zie Commissie/ Spanje ECLI:EU:C:2011:768 punt 126 en ECLI:EU:C:2016:10 punt 42.

<sup>14</sup> Zie b.v. Cascina Tre Pini Ss ECLI:EU:C:2014:214, met name punt 32 (*“Dienaangaande moet worden beklemtoond dat artikel 6, lid 2, van richtlijn 92/43, waarnaar artikel 4, lid 5, van deze richtlijn verwijst, de lidstaten de verplichting oplegt de GCB's te beschermen door passende maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de daarin voorkomende natuurlijke habitats en soorten niet verslechtert. Dat een lidstaat deze*

jurisprudentie past geen uitleg van de projecttoets ex art. 6 lid 3 Hrl, waarbij significante effecten ten gevolge van een projectwijziging bij voorbaat worden uitgesloten op basis van een vergelijking met een referentiesituatie waarvan het onrealistisch is dat deze zich ooit voorgedaan zou kunnen hebben. Dan zouden immers *de facto* heel veel activiteiten permanent worden onttrokken aan iedere voorafgaande beoordeling van hun gevolgen in de zin van art. 6 lid 3 Hrl. Want als de referentiesituatie zo ruim is, zal in een heel groot aantal gevallen waarbij de projectwijziging wel degelijk tot een forse feitelijke toename van de bedreiging voor de natuurwaarden (lees: stikstofdepositie) kan leiden, toch de conclusie zijn dat een wijziging van de activiteit niet tot meer stikstofbelasting zal leiden dan de referentiesituatie en dus zijn dan significante effecten op voorhand uitgesloten. Dat staat op gespannen voet met de Hof-jurisprudentie dat het ongewenst is dat teveel activiteiten met mogelijk significante effecten permanent zouden worden onttrokken aan iedere voorafgaande beoordeling<sup>15</sup>.

94 Cliënten wijzen er in dit verband op dat de rechtbank Oost-Brabant aanleiding heeft gezien om een nuancering te maken op de jurisprudentiële lijn van de Afdeling dat onbeperkt intern gesaldeerd mag worden binnen in het verleden vergunde maar niet benutte ruimte, juist vanwege de spanning die dit zou veroorzaken met art. 6 lid 2 Hrl. Zie b.v. de uitspraken ECLI:NL:RBOBR:2021:6389 en ECLI:NL:RBOBR:2022:192. Als de referentiesituatie is gebaseerd op een toestemmingsbesluit dat niet passend is beoordeeld en onderdelen van de referentiesituatie niet zijn gerealiseerd en er een nieuw toestemmingsbesluit nodig is om ze te hervatten, dan kan volgens deze jurisprudentiële lijn niet zomaar intern gesaldeerd worden. Toegepast op Schiphol zou dit betekenen dat voor zover binnen het op 10 juni 1994 geldende Aanwijzingsbesluit meer vliegtuigbewegingen mogelijk waren dan er feitelijk plaatsvonden, er niet zomaar intern gesaldeerd kan worden. Het toen geldende Aanwijzingsbesluit was immers niet passend beoordeeld. Omdat het destijds geldende Aanwijzingsbesluit niet meer geldig is, is er bovendien een nieuw toestemmingsbesluit nodig. Er kan daarom niet intern gesaldeerd worden tenzij onderbouwd wordt dat dit niet leidt tot een verstoring die significante gevolgen kan hebben voor de doelstellingen van deze richtlijn, met name de daarmee nagestreefde instandhoudingsdoelstellingen.

95 Uit het arrest Inter-Environment Wallonie ASBL, waar al eerder op is gewezen (punt 66 van dit beroep) volgt dat voor de vraag of sprake

---

*beschermingsverplichting niet is nagekomen met betrekking tot een bepaald gebied kan als zodanig geen grond zijn om dit gebied zijn beschermde status te ontnemen (zie, naar analogie, arrest Commissie/Ierland, C-418/04, EU:C:2007:780, punten 83-86). De betrokken lidstaat moet dan juist de nodige maatregelen treffen om het gebied te saneren)*” en Commissie/Ierland ECLI:EU:C:2007:780. Zie tevens de Logtsebaan-uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant ECLI:NL:RBOBR:2019:4830, r.o. 7.3 en 7.4.

<sup>15</sup> Zie Stadt Papenburg ECLI:EU:C:2010:10 punten 41 en 42.

is van een afzonderlijk project dat onderworpen wordt aan de verplichting ex art. 6 lid 3 Hrl niet alleen de plaats en de voorwaarden waaronder het project wordt uitgevoerd van belang zijn, maar dat tevens van belang is dat de omstandigheden waaronder de activiteiten worden uitgevoerd wijzigen, bijvoorbeeld doordat de wetenschappelijke kennis is geëvolueerd en de toepasselijke veiligheidsvoorwaarden zijn gewijzigd (punt 131 van de uitspraak). Hieruit volgt dat het Hof de wijziging van het project afzet tegen een ruimer criterium dan enkel hetgeen voorheen was toegestaan. Ook het arrest ECLI:EU:C:2020:680 (Ierland), punten 38 en 39 wijst daarop. Hieruit:

38 Anders dan in de zaken die hebben geleid tot de in punt 35 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak, heeft een dergelijke vergunning immers niet tot doel de vergunning voor een terugkerende activiteit te verlengen terwijl deze activiteit aan de gang is, maar om de uitvoering van een project mogelijk te maken waarvoor blijkens de verwijzingsbeslissing en met name de beschrijving van de toepasselijke Ierse regeling een eerste vergunning is verleend die is verstreken, zonder dat ook maar een begin was gemaakt met de geplande bouwwerkzaamheden.

39 Hieruit volgt dat deze vergunning betrekking heeft op een „project” waarvoor de vereisten van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn gelden, waarbij het overigens irrelevant is of deze bepaling bij de verlening van de oorspronkelijke vergunning in acht moest worden genomen.

Het Hof oordeelt dus dat sprake is van een nieuw project, niet alleen omdat de voorafgaande vergunning was geëxpireerd, maar ook omdat er geen gebruik van was gemaakt.

44

96 Om de referentiesituatie in 1994 te bepalen, zal dus onderzocht moeten worden welke stikstofdepositie en daarmee welk aantal vliegtuigbewegingen zich realistisch en aannemelijk had kunnen voordoen binnen de destijds geldende voorwaarden en beperkingen van het Aanwijzingsbesluit, maar ook gelet op de aard en de ontwikkeling van het project destijds en de stand der techniek destijds zoals de meer lawaaige vliegtuigtypes die destijds nog werden gebruikt, de destijds gebruikelijke start- en landingsprocedures, het beschikbare verkeersleidingssysteem en radarsysteem<sup>16</sup> en de overige voorwaarden waaronder het project diende te functioneren, zoals de vergunningvoorwaarden bij de Hinderwetvergunning van 1992 en de veiligheidsvoorwaarden met betrekking tot proefdraaien.

97 Cliënten wijzen er op dat in de capaciteitsanalyse die in het verleden is gemaakt ten behoeve van het Structuurschema Burgerluchtvaart<sup>17</sup> men uitkwam op een uiteindelijke capaciteit in 1995 van circa 300.000 vtb. Zie de samenvattende conclusie hieronder:

---

<sup>16</sup> Verbeterde verkeersleidingssystemen en radarsystemen leiden er toe dat de separaties tussen vliegtuigen die vanuit veiligheidseisen in acht moeten worden genomen, kleiner worden. Zie b.v. Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen, Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15 880, nrs. 1-2, blz. 56/57 op [https://repository.overheid.nl/frbr/sgd/19791980/0000171468/1/pdf/SGD\\_19791980\\_0005573.pdf](https://repository.overheid.nl/frbr/sgd/19791980/0000171468/1/pdf/SGD_19791980_0005573.pdf).

<sup>17</sup> Zie Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen, Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15 880, nrs. 1-2, blz. 62.

#### II.4.3.5. *Samenvatting en conclusies*

De capaciteiten van de onderdelen van Schiphol in hun huidige gedaante staan vermeld in tabel II.3.

Tabel II.3. Capaciteit van de onderdelen van Schiphol voor lijn- en charterverkeer

Onderdeel	Huidige gedaante van Schiphol	Uitgebouwd tot maximale benutting van Schiphol	Eenheid
Start- en landingsbanen	ca 300 000	ca 300 000	vliegtuigbewegingen per jaar
Rijbanen	ca 300 000	ca 300 000	vliegtuigbewegingen per jaar
Platforms voor passagiersvluchten	ca 150 000	210 à 260 000	passagiersvliegtuigbewegingen per jaar
Passagiers afhandelinggebouwen	ca 18 mln.	35 à 40 mln.	passagiersbewegingen per jaar
Vracht-afhandelingsgebouwen	ca 0,5 mln.	1 à 1,2 mln.	ton vracht per jaar
Onderhoudsgebouwen	ca 180 000	ca 300 000	vliegtuigbewegingen per jaar

Deze 300.000 vtb was een toename van de capaciteit die veroorzaakt werd door een vergrote passagiersafhandeling door een vergrote terminal en verbeterde luchtverkeers- en radarsystemen. Men verwijst namelijk naar een capaciteitsgroei van maximaal 254.000 vtb in 1980/1985 (blz. 56) naar 285.000 vtb in 1985/1990 (blz. 57) naar 300.000 vtb in 1995. Ten aanzien van de laatstgenoemde 300.000 vtb stelt men op blz. 58:

Alhoewel de ontwikkeling en de invloed van ieder van de bovengenoemde factoren afzonderlijk nog niet alle betrouwbaar kunnen worden gekwantificeerd, is het – op basis van een zorgvuldige schatting van de gezamenlijke invloed van de capaciteitsbepalende factoren – verantwoord om aan te nemen dat vanaf omstreeks 1995 het huidige banenstelsel van Schiphol met behulp van een verder geautomatiseerd en verfijnd verkeersleidingssysteem ca. 300 000 vliegtuigbewegingen per jaar kan verwerken.

In deze studie is dus, anders dan in de capaciteitsstudie bij de onderhavige aanvraag, wel rekening gehouden met diverse capaciteitsbepalende factoren. Dat leidt dus tot een fors geringere capaciteit op de referentiedatum van maximaal 300.000 vtb.

98 Cliënten verwijzen tevens naar de Concurrentie Analyse van Europese Hub-Luchthavens. Zie productie 34. In dit rapport wordt een duidelijk overzicht gegeven van relevante factoren bij het bepalen van de capaciteit van een vliegveld; zie blz. 4, zie ook punt 89 van dit beroep. Vanaf blz. 13 worden de conclusies ten aanzien van Schiphol gegeven. Relevante conclusies voor de capaciteit van Schiphol in 1995 zijn:

- o Capaciteit van banenstelsel: 131 vliegtuigbewegingen per uur
- o Capaciteit vliegtuigopstelplaatsen: ruimte voor 126 vliegtuigen
- o Capaciteit voor passagiers: 28 miljoen per jaar.

Dat is niet in overeenstemming met een capaciteit van 420.000, laat staan 540.00 vtb, maar het komt meer overeen met de bevindingen van maximaal 300.000 vtb uit de capaciteitsanalyse die in het verleden is gemaakt ten behoeve van het Structuurschema Burgerluchtvaart (vergelijk ook de tabellen in punt 54 van dit beroep).

- 99 Aangezien de capaciteitsstudie bij het bestreden besluit ten onrechte voorbij gaat aan relevante capaciteitsbeperkende factoren, is de referentiesituatie onzorgvuldig bepaald en daarom komt het besluit voor vernietiging in aanmerking.

Beperkingen PKB95

- 100 Bovendien heeft men verzuimd te onderzoeken wat de beperkingen van de PKB95 waren. Destijds gold immers reeds de indicatieve 35 Ke-contour, maar was de Kaagbaan nog niet verlengd en was de Zwanenburgbaan nog niet aangepast; het baanstelsel S4S2 was nog niet gerealiseerd – die toestemming werd immers pas gegeven in het Aw1996. Onder de PKB95 voorafgaande aan het Aw1996 gold nog het S4S1 baanstelsel. Het S4S1 baanstelsel zou blijkens de IMER bij 432.000 vtb leiden tot maar liefst 30.408 overbelaste woningen met meer dan 35 Ke. Dat is ruim twee maal zoveel overbelaste woningen als de indicatieve geluidscontour toestond (15100 woningen, zie punt 17). Een aantal van 420.000 vtb, laat staan 540.000 vtb, zou de indicatieve geluidscontour uit de PKB95 dan ook fors overschrijden. De referentiesituatie is dan ook beslist veel lager geweest. Op basis van de kleinere vloot uit 1990 waren er immers zelfs al 19461 woningen overbelast (zie punt 24).
- 101 Uit het Plan van Aanpak bleek bovendien dat er onder het S4S1-stelsel vanwege de geluidsvoorwaarden 70.000 vtb minder geaccommodeerd konden worden dan onder het S4S2-stelsel (zie punt 13).

Beperkingen Aanwijzingsbesluit 1996

- 102 In de notitie ‘*Geluidsruimte Aanwijzing Luchtvaartterrein Schiphol 1996*’, die deel uitmaakt van de onderhavige aanvraag, is onderzocht of de verkeerssituatie van het LVB2008 met 480.000 vtb past binnen de geluidscontour van 35 Ke bij het Aanwijzingsbesluit 1996 (Aw96). De conclusie die wordt getrokken is dat dit het geval is en dat dus het Aw96 minder beperkend is dan het LVB2008. Men komt daarom tot een referentiesituatie van 460.000 vtb voor de Vogelrichtlijngebieden, op basis van het maximum aantal toegestane vluchten in het jaar 2002 volgens art. 2 lid 4 van de wijziging van het Aanwijzingsbesluit in 2000.
- 103 De vraag is echter niet of de 480.000 vtb op basis van de prognose bij het LVB2008 passen binnen de geluidscontour van het Aw96. De vraag is welk aantal vtb en daarmee welke stikstofemissie en –depositie een realistische worst-case analyse van de begrenzings van het Aw96 mogelijk maakt. Daarbij moet dan ook rekening worden gehouden met de stand der techniek in 1996, de beperkingen door de Hinderwetvergunning van 1992, het

realistische groeiscenario waarvan destijds sprake was en de overige veiligheidsvoorwaarden en geluidsrandvoorwaarden die destijds bijvoorbeeld van toepassing waren vanwege de noodzaak van het proefdraaien, alsmede met de overige capaciteitsbepalende factoren zoals genoemd in punt 89 van het beroep en in productie 34. Daar is allemaal geen rekening mee gehouden en daarom is dit onderzoek ondeugdelijk.

- 104 Zoals hierboven uit punt 91 volgt, zou op basis van de procedures en luchtwaardigheidseisen van destijds bij 480.000 vtb – en ook bij 460.000 vtb - veel meer proefgedraaid moeten worden en dan zou de geluidsruimte van de Hinderwetvergunning fors overschreden worden.
- 105 Onder het Aw96 gold het S4S2-baanstelsel. Zoals onder punt 27 van dit beroep is vermeld is de 35 Ke-geluidszone zodanig opgesteld dat er ruimte was om te groeien tot 318.600 vtb. Dat aantal paste nog net. Het is gelet daarop volstrekt onaannemelijk dat binnen de randvoorwaarden die destijds golden, het reëel en aannemelijk is dat 460.000, laat staan 480.000 vtb geaccommodeerd konden worden.
- 106 Bovendien hebben we gezien dat de zone in het Aw96 zodanig was vormgegeven dat deze al snel tot normoverschrijdingen leidde nadat het luchtverkeer groeide, van karakter veranderde en de start- en landingsprocedure en routes wijzigden (zie punt 36 van dit beroep). Uit berekeningen van Schiphol bleek dat destijds met 380.000 vtb de geluidszone al werd overschreden (zie punt 31). Ook daarom is het volstrekt onaannemelijk dat binnen de randvoorwaarden die destijds golden, het mogelijk zou zijn geweest om 460.000, laat staan 480.000 vtb te accommoderen.
- 107 Uit de handhavingprocedures die hieruit volgden, blijkt ook dat het Aw96 veel beperkender was dan de Minister nu stelt. Cliënten verwijzen naar de uitspraak ECLI:NL:RBAMS:1998:AA3571. In deze kwestie werd de STAB gevraagd wat de consequenties van handhaving van het Aw96 zouden inhouden. De STAB is onder meer de volgende vraag gesteld:

B. Wat zijn de gevolgen voor de Luchthaven Schiphol, indien verweerder besluit tot onverkorte handhaving van de 35 Ke-geluidszone en de 26 dB(A) LAeq-geluidszone, zoals neergelegd in de thans vigerende Aanwijzing

Daarop kwam de volgende bevinding (onderstreping door mij – AvH):

B. In het handhavingsscenario bestaat er ruimte voor 169.000 starts en maximaal 190.000 landingen. Als deze aantallen worden afgezet tegen de tot 1 november 1998 gerealiseerde landingen (158.712) en starts (158.706), dan kan worden geconstateerd dat op basis van het handhavingsscenario nog circa 10.294 starts kunnen plaatsvinden. Het aantal starts en landingen zal in de praktijk op hetzelfde aantal liggen (totaal nog 20.588 uit te voeren in november en december). Het totaal vliegtuigbewegingen in 1998 zal dan circa 338.000 kunnen bedragen. Dit is beduidend lager dan het door de luchthaven gewenste aantal van 380.000. Voor de luchthaven betekent het dat een aantal slots dat reeds is uitgegeven niet kan worden gegarandeerd. Verder zij vermeld dat de bij de berekening gehanteerde

baancombinaties niet zijn beoordeeld uit een oogpunt van veiligheid, Het is niet ondenkbaar dat het aantal mogelijke starts en landingen in de praktijk lager zal zijn als dit aspect eveneens wordt meegewogen.

Kortom, de STAB komt tot het veel lagere aantal mogelijke vliegtuigbewegingen van maximaal 338.000 op basis van het Aw96 dan de Minister nu aanneemt in de beoordeling van de natuurvergunning.

De conclusie van de STAB is blijkens de uitspraak van 1998 niet door de Minister of door Luchthaven Schiphol bestreden. Schiphol lijkt zelfs de conclusie van de STAB te beamen, door aan deze aantallen de conclusie te verbinden dat het bij handhaving van de geluidszonering slechts 30% van het geplande verkeer in november en december kan afhandelen.

- 48
- 108 Bovendien was de grondvoorziening nog beperkt door de Hinderwetvergunning van 1992. Deze zag op de uitbreiding met de terminal West (zie punt 15 en productie 11). Met die uitbreiding was de capaciteit van de terminal nog slechts toegenomen tot 32 à 35 miljoen passagiers. Zie het geschiedenisoverzicht van Schiphol in productie 35 onder het kopje **1993 Terminal West open**. Het is deze zelfde terminal waarnaar verwezen is in het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen (zie voetnoten 13 en 14, blz. 60). 460.000 vtb, laat staan 480.000 vtb, is geen reëel en aannemelijk aantal vliegtuigbewegingen bij een capaciteit van slechts 32 à 35 miljoen passagiers. Vergelijk de tabellen onder punt 54. Maximaal 35 miljoen passagiers komt overeen met minder dan 400.000 vtb.
- 109 Bovendien is in de notitie geen rekening gehouden met de begrenzing van 44 miljoen passagiers in art. 2 lid 2 van het Aw96. Het is geen realistisch en aannemelijk uitgangspunt dat Schiphol op basis van het Aw96 460.000, laat staan 480.000 vtb zou accommoderen, terwijl er niet meer dan 44 miljoen passagiers mogen zijn. 44 miljoen passagiers is een reëel aantal bij ongeveer 420.000 vtb. Zie punt 54. Toen er voor het eerst ongeveer 480.000 vtb werden geaccommodeerd door Schiphol (in 2016), was er sprake van meer dan 60 miljoen passagiers. De groei tot 44 miljoen passagiers was bovendien pas mogelijk nadat via het milieuvergunningsspoor verdere uitbreiding van de terminal was geregeld.
- 110 De toenmalig Minister van Verkeer en Waterstaat heeft in de behandeling in de Kamer aangegeven dat de grens van 44 miljoen passagiers in het Aw96 is opgenomen omdat het niet mogelijk is om meer passagiers te accommoderen binnen de milieugrenzen op het gebied van geluid en veiligheid. Sterker nog: de Minister zei te vermoeden dat die grens lager ligt (zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-19961997-4020-4024.pdf>:



**Minister Jorritsma-Lebbink:**  
Voorzitter! De grens van 44 miljoen is door het kabinet geaccepteerd, omdat er naar onze mening binnen de nu vastgestelde milieugrenzen – geluid en veiligheid – niet meer passagiers geacommodeerd kunnen worden. Sterker nog, we hebben het vermoeden dat die grens lager ligt.

- 111 Op basis van reële en aannemelijke uitgangspunten kunnen er binnen de begrenzing van 44 miljoen passagiers dan ook zeker geen 460.000 vtb – laat staan 480.000 vtb geacommodeerd worden. Het Aw96 is daarom beperkender dan de Minister stelt in het bestreden besluit. Het Aw96 in samenhang met de Hinderwetvergunning van 1992 met de beperkingen van de passagiersafhandeling vanwege de nog beperkte terminalcapaciteit, is nog beperkender. De referentiesituatie is dus aanzienlijk kleiner dan geclaimd. Er is daarom niet aangetoond dat de stikstofdepositie per saldo niet toeneemt, ook niet na het treffen van mitigerende maatregelen. De vergunning had daarom niet verleend mogen worden.

Aanwijzingsbesluit 2000

- 112 Gelet op art. 2 lid 4 dat is toegevoegd in het Aw2000 (zie punt 34) mochten in het jaar 2000 niet meer dan 420.000 vtb toegelaten worden. Voor zover de eerdere besluiten niet meer beperkingen kenden (quod non, zie hierboven) werd hierdoor de referentiesituatie in ieder geval dan begrensd tot 420.000 vtb.
- 113 In de Nota van Antwoord op de zienswijzen staat onder zienswijze 2.3.2 b vermeld dat het hier slechts tijdelijke beperkingen betrof. Dat neemt echter niet weg dat dit artikel dan toch een beperking aan het project oplegde, voor zover het project door de eerdere Aanwijzingsbesluiten niet al meer beperkt was. Anders gezegd: voor zover het Aanwijzingsbesluit 1996 niet meer beperkingen oplegde, is het project ten gevolge van art. 2 lid 4 in het jaar 2000 niet voortgezet in een omvang groter dan 420.000 vtb. Voor zover er ten tijde van de referentiedatum 10 juni 1994 een grotere referentie geclaimd kon worden, is het project daarna beperkt tot 420.000 vtb. Zie de uitspraak ECLI:NL:RVS:2013:1891. Dat in de jaren 2001 en 2002 vervolgens weer een groei toegestaan werd, leidt niet tot een hogere referentiesituatie voor Vogelrichtlijngebieden, aangezien dit gebeurde na de referentiedatum 10 juni 1994.
- 114 Overigens blijkt uit de geschiedenis van de totstandkoming van het Aw2000 duidelijk dat het voorschrift zag op een begrensde groei en niet op een beperking van de mogelijkheden van het Aw96. Het voorschrift zag immers op een stapsgewijze toename van het aantal starts en landingen, dat 380.000 bedroeg in 1998, tot 460.000 vtb in 2002. Zie punt 38 van dit beroep. Dit toont eens te meer aan dat het Aw96 beperkender was dan 420.000 vtb.
- 115 Aangezien het Aw2000 pas tot stand kwam na de aanwijzing van de Natura 2000-gebieden Ilperveld, Oostelijke Vechtplassen, Wormeren Jisperveld & Kalverpolder, Eilandspolder, Markermeer en Ijmeer

en De Wilck, dient de referentiesituatie ook voor deze Natura 2000-gebieden ontleend te worden aan de verdergaande beperkingen als gevolg van het Aw96. De referentiesituatie voor deze gebieden is dus gelet op het bovenstaande kleiner en zeker niet groter dan 420.000 vtb.

#### LVB2002

- 116 Bovendien maakte het LVB2002 nog slechts 337.000 tot 362.000 vtb mogelijk. Zie punt 42 en 43. In het bestreden besluit, noch in de passende beoordeling is echter de beperking van de referentiesituatie vanwege het LVB2002 onderzocht, hoewel daar in de zienswijze wel nadrukkelijk aandacht voor was gevraagd.

#### Referentie Habitatrictlijngebieden

- 117 Indien voorbijgegaan kan worden aan de onrechtmatigheid van de LVB's, dan zijn de LVB's van belang voor de bepaling van de referentiesituatie van de Habitatrictlijngebieden met referentiedatum 7 december 2004. De Minister stelt in het bestreden besluit dat de referentiesituatie door het LVB2008 publiekrechtelijk is ingeperkt tot 480.000 vtb. Het valt echter niet in te zien waarom die 480.000 vtb gezien kan worden als een inperking. Integendeel. Er staat in de nota van toelichting meermaals aangegeven dat de 480.000 vtb een verdere ontwikkeling (uitbreiding) betreft. Zie b.v. § 1.1 van de nota van toelichting:

Het onderhavige besluit wijzigt het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB), zoals dat met ingang van 2 september 2004 is gewijzigd in verband met het herstellen van een invoerfout. De luchtvaartpartijen konden door de regels van het LVB een deel van de in de Wet luchtvaart beoogde milieuruimte niet benutten. Met deze wijziging van het LVB kunnen de luchtvaartpartijen, binnen de in de wet voorgeschreven eis van een gelijkwaardige of betere bescherming<sup>1</sup> van de omgeving, komen tot een betere benutting van deze milieuruimte. Daarmee kan Schiphol zich verder ontwikkelen, waarbij 480.000 vliegtuigbewegingen<sup>2</sup> op jaarbasis mogelijk zijn.

en zie § 4 op blz. 26:

#### *Aard en omvang van de kosten en baten van het LVB*

Schiphol krijgt door deze wijziging van het LVB de mogelijkheid om het aantal vluchten op jaarbasis uit te breiden met circa 50.000 vliegtuigbewegingen tot circa 480.000. Dit is het resultaat van overleg tussen de sector en de omgeving, op basis van het milieueffectrapport. Schiphol en de luchtvaartmaatschappijen ontvangen baten uit deze extra vluchten. Wanneer deze wijziging niet plaats zou vinden kan Schiphol niet groeien binnen de vastgestelde milieuruimte en zijn de financiële gevolgen aanzienlijk. Ook zouden dan negatieve welvaartgevolgen te verwachten zijn.

- 118 De LVB2008 geeft dus aan dat een toename van het aantal vtb kan plaatsvinden met 50.000 vtb tot circa 480.000 vtb. Met andere woorden, het voorafgaande LVB, het LVB2004, bood ruimte tot circa 430.000 vtb. Zie ook hetgeen onder punt 50 en 51 is vermeld en waaruit een geluidsruimte voor 425.000 vtb volgde, ten gevolge van het LVB2004. Het LVB2004 was daarmee beperkender, zodat de referentiesituatie van de Habitatrictlijngebieden niet gebaseerd kan worden op de 480.000 vtb die het LVB2008 mogelijk maakte.

- 119 De Minister heeft verzuimd de beperkingen van het LVB2004 te onderzoeken. Ook in de passende beoordeling is hier niet naar gekeken. In de Nota van Antwoord op de zienswijzen staat hier niets over vermeld, hoewel in de zienswijzen hier nadrukkelijk aandacht voor is gevraagd.
- 120 Bovendien blijkt uit recente studies door To70, die zijn uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, dat het LVB2008 geen ruimte biedt voor 480.000 vtb, maar slechts voor 400.000 vtb per jaar of op zijn hoogst 410.000 vtb, wanneer het gebruik van de Oostbaan sterk wordt gereduceerd (zie productie 27). Deze studies hebben moeten concluderen dat op grond van de geluidsgrenswaarden (zoals bedoeld in art. 4.2.1 en 4.2.2 LVB) niet meer dan deze 400.000-410.000 vtb per jaar mogelijk zijn. In de beslisnota bij de Kamerbrief experimenteerregeling (nota Uitwerken varianten beëindigen anticiperend handhaven Schiphol en opstellen experimenteerregeling), bijgevoegd in productie 36,<sup>18</sup> wordt op blz. 4 dan ook geconstateerd dat het stoppen met anticiperend handhaven zonder corrigerende maatregelen naar verwachting leidt tot minder dan 400.000 vtb's. De enige reden dat Schiphol vooralsnog niet gehouden is de jaarlijkse vtb te beperken tot dit aantal is dat sinds 2015 sprake is van het zogenaamde 'anticiperend handhaven', oftewel het gedogen van overtredingen van de betreffende geluidsgrenswaarden. Dit laat echter onverlet dat in het huidige LVB reeds is verankerd dat er niet meer dan (ongeveer) 400.000 vtb kunnen plaatsvinden.
- 121 In dit verband wijzen cliënten er nog op dat de Staat in het kort geding over de krimp van Schiphol er op heeft gewezen dat de juridische capaciteit leidend is voor wat de maximale toelaatbare capaciteit is voor Schiphol op dit moment, dat deze gevormd wordt door het LVB2008 en dat de Staat daarbij in krachtige bewoordingen heeft aangegeven dat uit de bevindingen van To70 kraakhelder naar voren komt dat de legale capaciteit van Schiphol op grond van het LVB2008 beperkt is tot zo'n 410.000 vliegtuigbewegingen. Zie het pleidooi van de Staat, bijgevoegd als productie 37, § 3.4 en verder en met name § 4.12 en 5.2, hieronder gekopieerd:
- 4.12 Zelfs als er geen advies komt te liggen dat voldoet aan de eisen van artikel 8.23a Wlv, is het voorgaande niet anders. De Minister zal in dat geval opnieuw afwegen hoe hij enerzijds het anticiperend handhaven uitgaande van 500.000 vliegtuigbewegingen beëindigt en anderzijds hoe hij voorkomt dat de hubfunctie van Schiphol in het gedrang komt doordat wordt teruggevallen op het LVB 2008 met 410.000 vliegtuigbewegingen. Dat vergt een nieuwe beslissing van de Minister na een zorgvuldige afweging van de betrokken belangen waarover de Minister uiteraard eerst de Tweede Kamer zal informeren.

<sup>18</sup> Tevens te vinden onder <https://open.overheid.nl/repository/ronl-7fb82f6b2bae332ddda10687694b978965be0c51/1/pdf/bijlage-1-onderliggende-beslisnotas-kamerbrief-start-internetconsultatie-strikt-preferentieel-baanbebruik-schiphol.pdf>

5.2 De notities van To70 zijn immers kraakhelder over de legale capaciteit van Schiphol op grond van het LVB 2008: zo'n 410.000 vluchten. De luchtvaartmaatschappijen blijven dit ingewikkeld vinden, maar alle door hen opgeworpen vragen en vraagtekens zijn door To70 weerlegd en voor de volledigheid heeft To70 één en ander ten behoeve van deze procedure nog eens in de als productie 17 overgelegde vragenbrief toegelicht:

- Het LVB bepaalt *zelf* hoe de capaciteit eronder moet worden vastgesteld. Niet met Doc29, maar met het Nationaal rekenmodel (NRM) voor luchthavens.
- Het is simpelweg onjuist dat To70 heeft gerekend met de oude vlootmix.
- Het is ook onjuist dat To70 van strikt preferentieel baangebruik is uitgegaan.
- Aan het verhaal van IATA dat het rapport van To70 geen deugdelijke nulmeting is, kan volledig voorbij worden gegaan. Het rapport van To70 is namelijk niet als nulmeting bedoeld.

Het valt daarom volstrekt niet te begrijpen hoe de Minister thans tot de stelling kan komen dat het LVB2008 ruimte biedt voor 480.000 vliegtuigbewegingen.

122 Hiermee bestrijden cliënten dus ook de stelling van de Minister dat het LVB2008 ruimte zou bieden voor 480.000 vliegtuigbewegingen.

123 Bovendien, zelfs al zou het LVB2008 ruimte bieden voor 480.000 vliegtuigbewegingen (quod non), dan nog is de referentiesituatie in het bestreden besluit te hoog bepaald. In de referentiesituatie ten behoeve van de onderhavige aanvraag heeft een verschuiving naar meer zwaardere vliegtuigcategorieën plaatsgevonden ten opzichte van de beoordeling in het MER2008, die ten grondslag lag aan het LVB2008. De VVC-categorie 4/3 is van 42,8 % naar 41,3 % verlaagd, terwijl tegelijkertijd de VVC-categorie 7/3 van 3,9 % naar 5,5 % toeneemt. Omdat zwaardere vliegtuigen meer lawaai maken, klopt daardoor de geluidsberekening niet meer. Daarmee is niet duidelijk dat de thans geclaimde referentiesituatie binnen de geluidsgrenswaarden van het LVB2008 past. Door te kiezen voor zwaardere vliegtuigen in de referentie, neemt ook de stikstofemissie toe. Er is dus een te hoge stikstofemissie als referentie geclaimd.

#### Beperkingen vanwege capaciteitsdeclaraties en slotallocaties

124 Op 1 november 1997 is Schiphol aangewezen als een slot coördinated airport, zoals bedoeld in de Slotverordening<sup>19</sup>. Met ingang van 1 april 1998 zijn de regels uit deze verordening volledig effectief geworden. Dit betekent dat vanaf dat moment de beschikbare capaciteit binnen de luchthaven werd verdeeld onder de luchtvaartmaatschappijen door zogenaamde slots voor het landen en starten aan de maatschappijen toe te kennen, conform de regels uit de verordening. Deze regels zijn middels het Besluit Slotallocatie in de Nederlandse rechtsorde geïmplementeerd.

---

<sup>19</sup> Verordening (EEG) nr. 95/93 van de Raad van 18 januari 1993 betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van "slots" op communautaire luchthavens

- 125 De systematiek van de slotallocatie is als volgt. Op grond van artikel 5a regelt het Besluit Slotallocatie<sup>20</sup> dat Schiphol tweemaal per jaar een capaciteitsdeclaratie moet vaststellen. Bij deze vaststelling moet rekening worden gehouden met alle relevante technische, operationele en milieubeperkingen en eventuele veranderingen die hierin zijn opgetreden.<sup>21</sup> Op grond van deze declaratie wijst een onafhankelijke slotcoördinator specifieke slots toe aan de luchtvaartmaatschappijen. In Nederland is de slotcoördinatie ondergebracht bij Airport Coordination Netherlands (ACNL). ACNL is daarbij gebonden aan de capaciteitsdeclaratie van Schiphol (zie ook ECLI:NL:RVS:2000:AA6877, r.o. 2.5). ACNL kan dus niet meer slots uitgeven dan waarvoor in de declaratie ruimte is.
- 126 Artikel 14 lid 5 van de (gewijzigde) Slotverordening verplicht lidstaten daarnaast tot een doeltreffende, afschrikkende en evenredige handhaving in het geval een luchtvaartmaatschappij de verordening herhaaldelijk en opzettelijk niet naleeft.<sup>22</sup> Artikel 7 van het Besluit Slotallocatie heeft daartoe verscheidene verboden opgenomen, die van toepassing zijn op de luchtvaartmaatschappijen. Kort gezegd komen deze verboden erop neer dat luchtvaartmaatschappijen niet zonder of buiten het aan hen toegewezen slot op een coördinated airport mogen landen of starten. De Beleidsregels Handhaving Slotmisbruik regelen welke sancties er getroffen kunnen worden, indien een luchtvaartmaatschappij artikel 7 van het Besluit Slotallocatie overtreedt.
- 127 Bovendien heeft de Nederlandse wetgever het systeem van slotallocatie gekoppeld aan het kunnen controleren van het toegestane aantal vliegbewegingen op grond van de geldende geluidsnormen. Het systeem van slotallocaties heeft daarmee onder meer tot doel om vat te krijgen op de geluidsbelasting van Schiphol en daarmee de effecten op het milieu te begrenzen tot wat er binnen de beschikbare capaciteit mogelijk is. Daarnaast stelt de systematiek van de slotallocaties zeker dat het aantal vliegbewegingen, zoals beschikbaar gesteld door Schiphol, niet wordt en mag worden overschreden. Dit betekent dan ook dat de omvang van luchthaven Schiphol in een gegeven gebruiksjaar niet meer kan en mag omvatten dan het aantal vliegtuigbewegingen dat is opgenomen in de capaciteitsdeclaratie. Of in andere woorden: de slotsystematiek beperkt in een bepaald gebruiksjaar de omvang van het project luchthaven Schiphol. Dit in tegenstelling tot de verder niet onderbouwde stellingname in de Nota van Antwoord op zienswijze 2.3.2 onder g sub c, dat het aantal toegewezen slots in een jaar niet kan worden aangemerkt als een inperking van de

<sup>20</sup> Zie ook artikel 6 van de Slotverordening

<sup>21</sup> Stb. 1997 635 (Nota van Toelichting), blz. 3: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/Stb-1997-635.pdf>

Zie ook artikel 6, lid 1 van de Slotverordening, na wijziging van de verordening (EEG) Nr. 793/2004, 21 april 2004.

<sup>22</sup> Zie ook de *Worldwide Airport Slot Guidelines*, principe 9.4.4 (Enforcement Action): <https://www.iata.org/contentassets/4ede2aabfcc14a55919e468054d714fe/wasg-edition-2-english-version.pdf>

eerder verleende toestemming. Daarmee hebben de capaciteitsdeclaraties ook gevolgen voor de referentiesituatie die gehanteerd mag worden in het kader van extern salderen. De Minister had dan ook moeten onderzoeken of er op grond van de declaraties tot een meer beperkende referentiesituatie gekomen had kunnen worden. Door dit onderzoek achterwege te laten kan ook om deze reden niet worden geconcludeerd dat de Minister in het bestreden besluit van de juiste referentiesituaties uit gaat.

### **Concluderend referentiesituatie**

128 Concluderend is de referentiesituatie onjuist en veel te hoog vastgesteld voor alle betrokken Natura 2000-gebieden. Voor wat betreft de vliegtuigbewegingen kan Schiphol geen referentie claimen omdat de toestemming op basis van het Aanwijzingsbesluit een tijdelijke was en overigens inmiddels ook is geëxpireerd en de toestemmingen op basis van de LVB's in strijd zijn met diverse regelgeving en voor wat betreft de Vogelrichtlijngebieden bovendien dateren van na de referentiedatum. Er kan slechts een referentie geclaimd worden op basis van de grondactiviteiten, die door de Hinderwetvergunning en latere milieuvergunningen worden gereguleerd. Aangezien echter het leeuwendeel van de stikstofemissies afkomstig zijn van de luchtgebonden activiteiten (zie de tabel in punt 2 van dit beroep) is de referentiesituatie heel beperkt. Subsidiar, indien voorbijgegaan wordt aan de expiratie van het Aanwijzingsbesluit en de onrechtmatigheid van de LVB's, leiden de diverse hierboven besproken beperkingen nog altijd tot aanzienlijk lagere referentiesituaties dan hetgeen geclaimd wordt in het bestreden besluit.

Hierom kan de conclusie in het bestreden besluit, dat per saldo de stikstofdepositie niet toeneemt, niet gedragen worden door de eraan ten grondslag liggende motivering. Het besluit kan niet standhouden.

### **Nieuwe vergunde situatie**

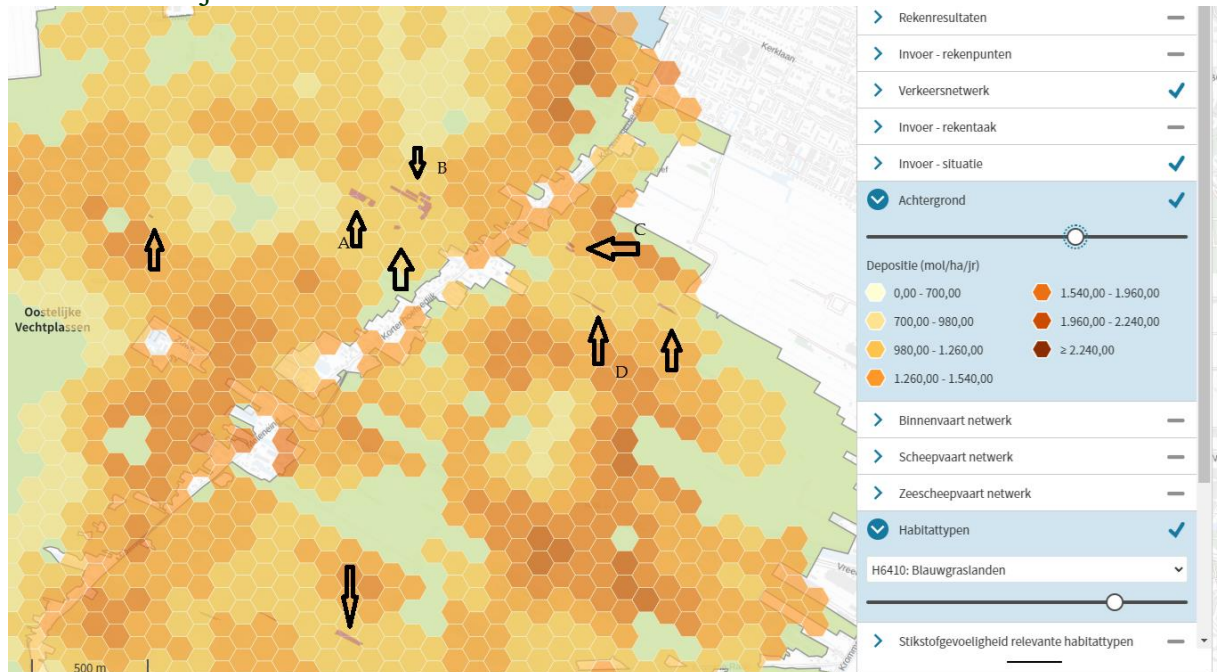
#### ***Niet alle stikstofoverbelaste hexagonen zijn meegenomen***

129 Ten tijde van het nemen van het bestreden besluit waren inmiddels de meest recente wetenschappelijke inzichten ten aanzien van de stikstofgevoeligheid van beschermde habitats en leefgebieden aangepast. Het rapport "*Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000, herziening 2023*" Wamelink et al., WUR 3272, juli 2023 was inmiddels verschenen. Zie productie 38. In dit rapport bleek ten aanzien van een groot aantal stikstofgevoelige habitats en leefgebieden dat de kritische depositiewaarde (KDW) lager uitviel dan op basis van eerdere bevindingen, die waren gepubliceerd in het rapport "*Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000*", Van Dobben et al., Alterra 2397, 2012. Daardoor zijn er méér stikstofoverbelaste habitats en leefgebieden in de Natura 2000-gebieden in de omgeving van Schiphol. In de AERIUS-berekeningen

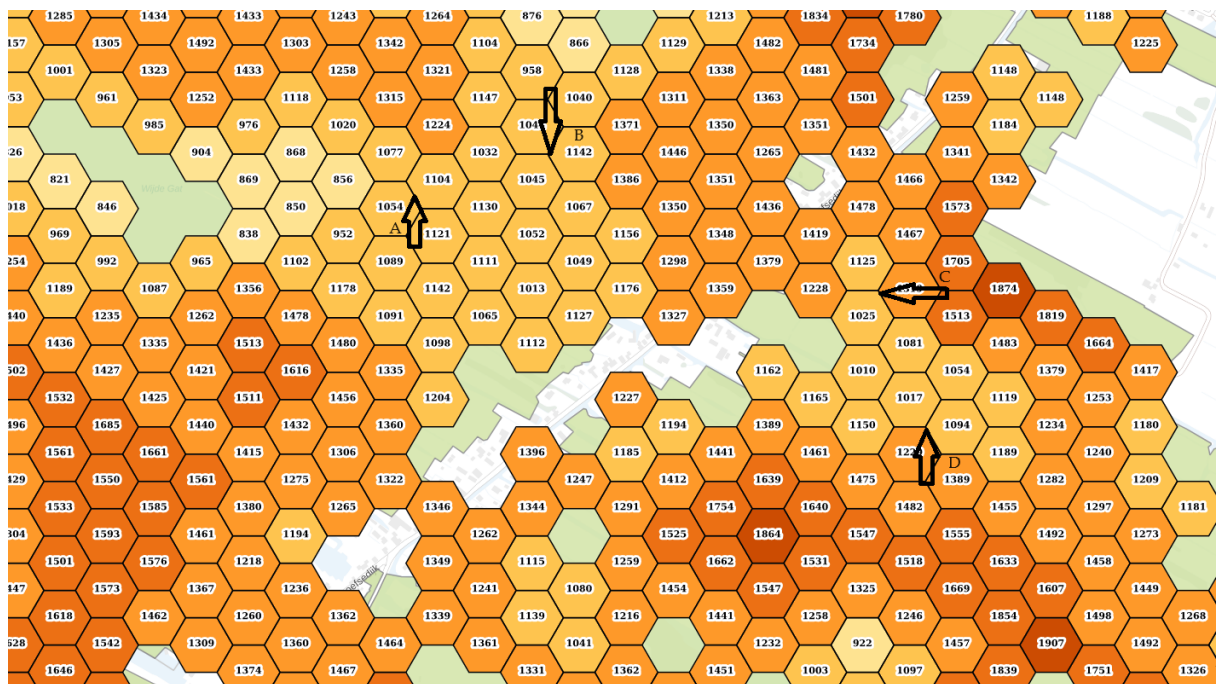
bij het bestreden besluit is met deze meest recente wetenschappelijke inzichten ten onrechte geen rekening gehouden. Er is geen rekening gehouden met stikstofdeposities vanwege het project Schiphol op habitats en leefgebieden die op basis van de verouderde inzichten nog niet stikstofoverbelast waren, maar dit op basis van de nieuwe inzichten wel zijn. Voor wat betreft deze habitats en leefgebieden is dan ook ten onrechte niet onderzocht of de stikstofdepositie vanwege het project Schiphol toeneemt. Daardoor kan de conclusie die de Minister trekt in het bestreden besluit, dat de stikstofdepositie per saldo op geen enkele habitat of leefgebied toeneemt, niet gedragen worden door de eraan ten grondslag liggende motivering.

- 130 Cliënten merken terzijde op dat in de inmiddels aangepaste versie van AERIUS rekening is gehouden met de nieuwste inzichten over de KDW. Dat dat in de AERIUS-versie ten tijde van het bestreden besluit nog niet het geval was, neemt niet weg dat met deze informatie wel rekening had moeten worden gehouden. De verplichting om de geldende AERIUS-versie te hanteren, neemt immers niet weg dat bij de natuurtoets altijd de meest recente wetenschappelijke inzichten betrokken moeten worden bij de besluitvorming. Dit is vaste jurisprudentie van het Hof, zie b.v. punt 54 van het Kokkelvisserij-arrest C-127/02. Er mag dus niet gewacht worden totdat nieuwe wetenschappelijke inzichten door de wetgever zijn omgezet in regelgeving. Bovendien was het met de AERIUS-versie ten tijde van het bestreden besluit ook heel goed mogelijk om hier wel rekening mee te houden. AERIUS biedt namelijk de mogelijkheid om per depositiepunt een berekening te maken. Er hadden dan ook met de AERIUS-versie van destijds depositieberekeningen gemaakt kunnen worden op de hexagonen die volgens de oude inzichten niet, maar volgens de nieuwe inzichten wel overbelast zijn.
- 131 Ondermeer in het Natura 2000-gebied Oostelijke Vechtplassen leiden de nieuwe inzichten er toe dat er extra hexagonen met habitattype H6410 blauwgraslanden overbelast zijn. Volgens de nieuwe inzichten van Wamelink et al. bedraagt de KDW 786 mol per ha per jaar. Volgens de oude inzichten volgens Van Dobben et al., was dit 1071 mol per ha per jaar. Op de onderstaande kaart, uit AERIUS-calculator, zijn de blauwgraslanden in het noordelijk gedeelte van de Oostelijke Vechtplassen met paars aangegeven. Ter verdere verduidelijking zijn er ook pijlen bij gezet. Te zien is dat deze blauwgraslanden veelal liggen in hexagonen met een stikstofdepositie tussen 980 en 1260 mol per ha per jaar. In de daar onder staande kaart, uit AERIUS-monitor, worden de precieze achtergronddeposities weergegeven, per hexagoon en voor het jaartal 2021. Te zien is dat het gebiedje aangeduid met letter A, deels valt in een hexagoon met achtergronddepositie 1054 mol per ha per jaar, dus overbelast volgens de nieuwe gegevens, maar niet volgens de oude. Het gebiedje aangeduid met letter B is grotendeels gelegen in hexagonen met achtergronddeposities van 1032, 1045, 1067 en 1052 mol per ha per jaar; allemaal overbelast volgens de

nieuwe inzichten maar niet volgens de oude. Gebiedje C is deels gelegen in een hexagoon met 1025 mol per ha per jaar achtergronddepositie; gebiedje D deels in een hexagoon met 1017 mol per ha per jaar. Allemaal betreft het hier hexagonen die volgens de oude inzichten niet, maar volgens de nieuwe inzichten wel overbelast zijn.



56

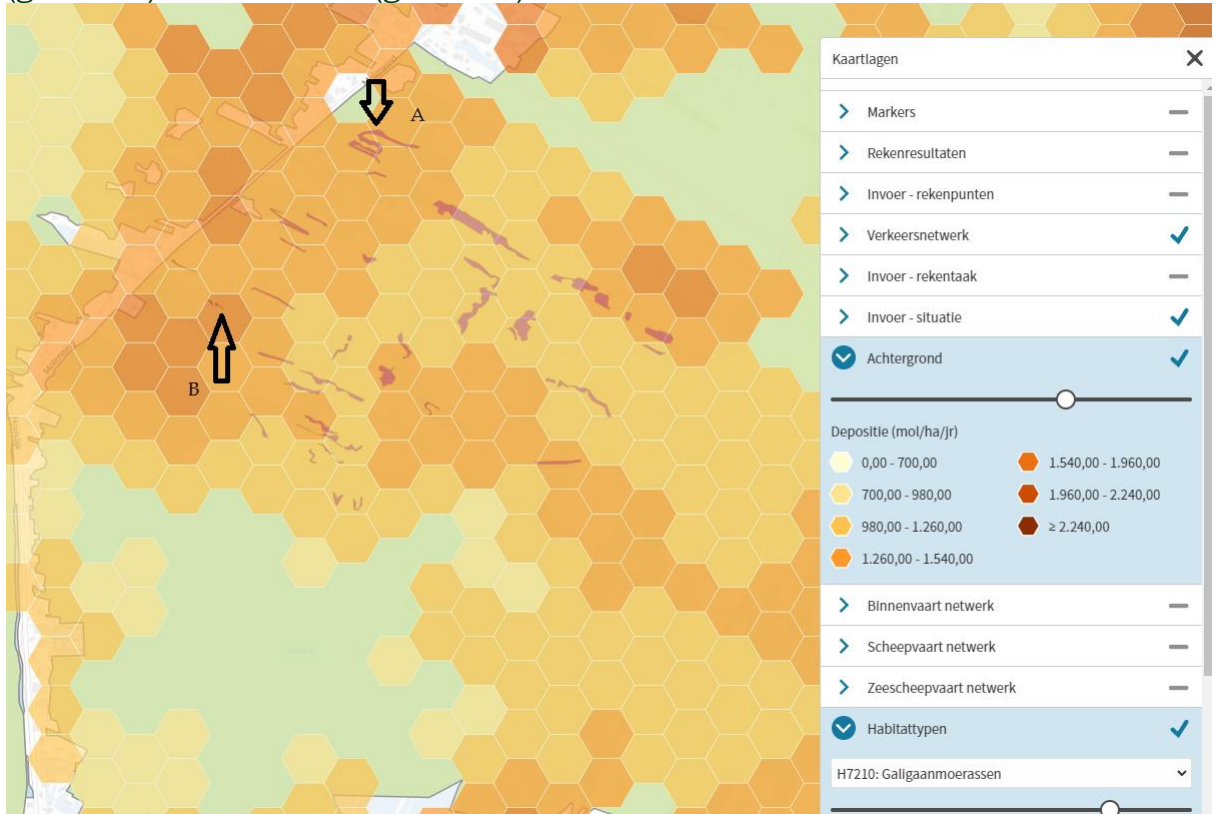


Ook in het zuiden van de Oostelijke Vechtplassen bevinden zich hexagonen met het habitat H6140 waarvoor dit geldt; wel overbelast volgens de nieuwe, maar niet volgens de oude inzichten.

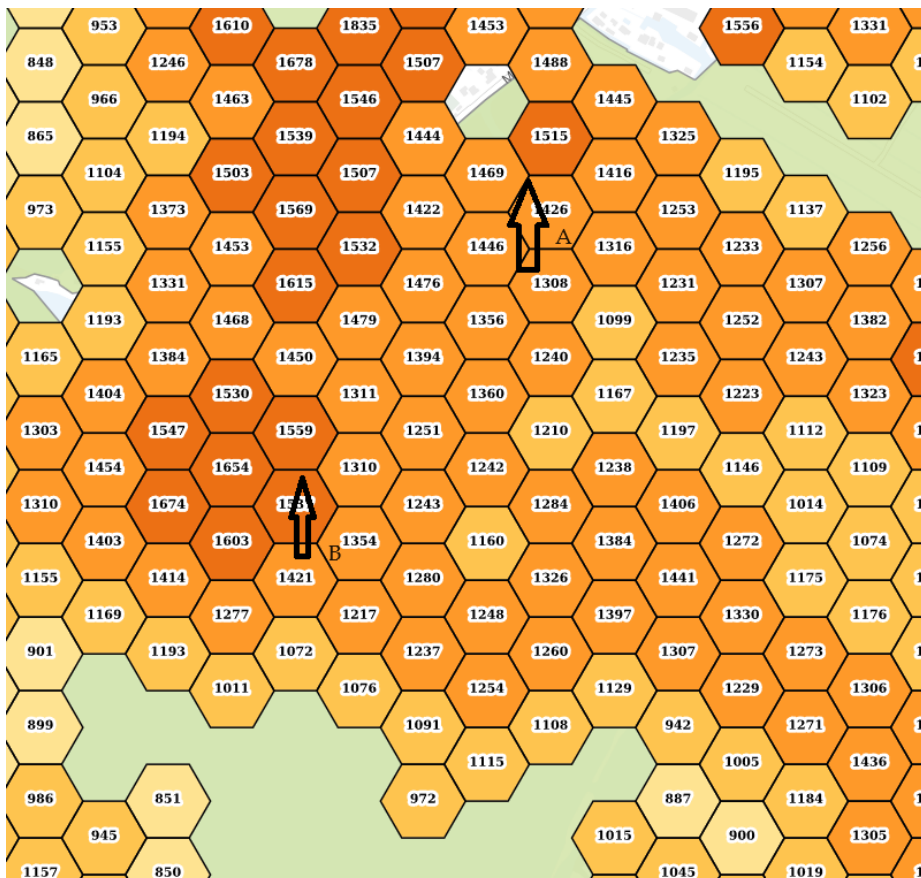
132 Ook ten aanzien van habitattype H7210 Galigaanmoerassen daalt de KDW volgens de recente inzichten en wel van 1571 naar 1429



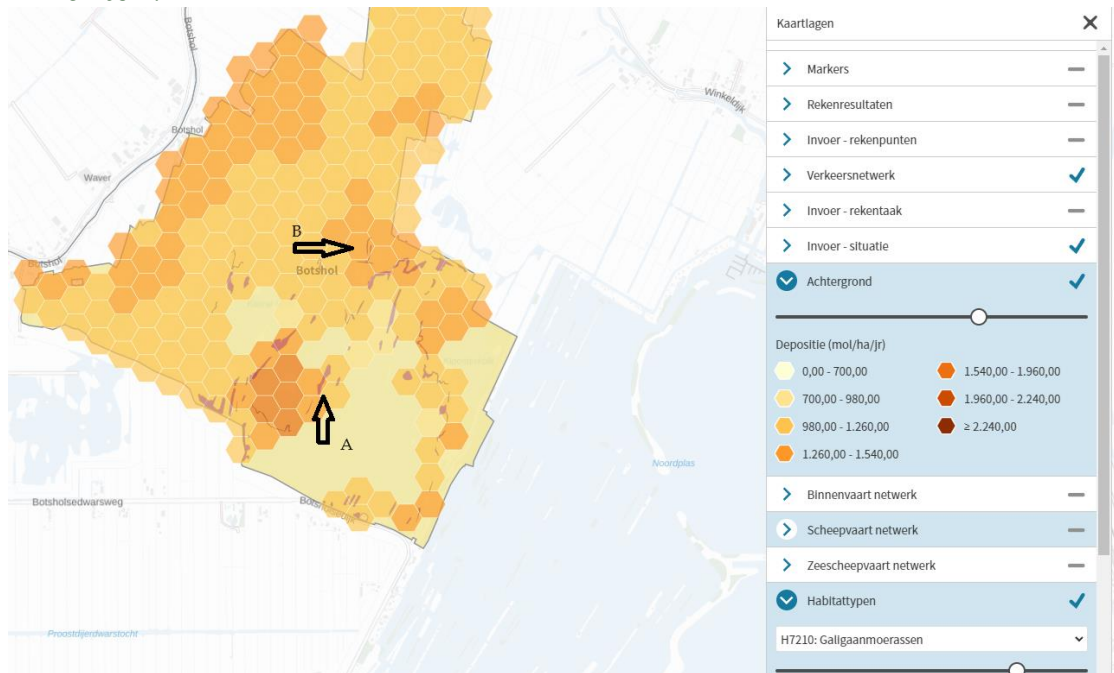
mol per ha per jaar. In onderstaande afbeeldingen is te zien dat in de deelgebiedjes A en B dit er toe leidt dat er extra overbelaste hexagonen zijn ontstaan met deposities van 1469 en 1515 mol (gebied A) en 1559 mol (gebied B).



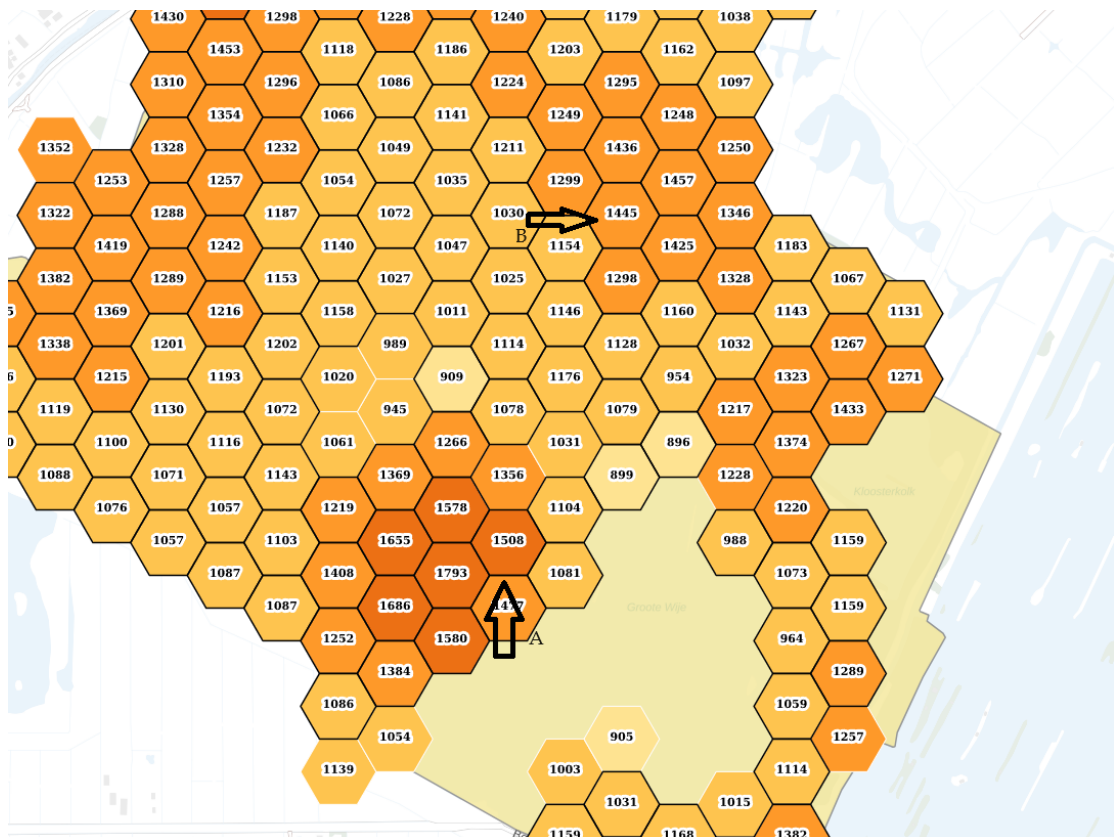
57



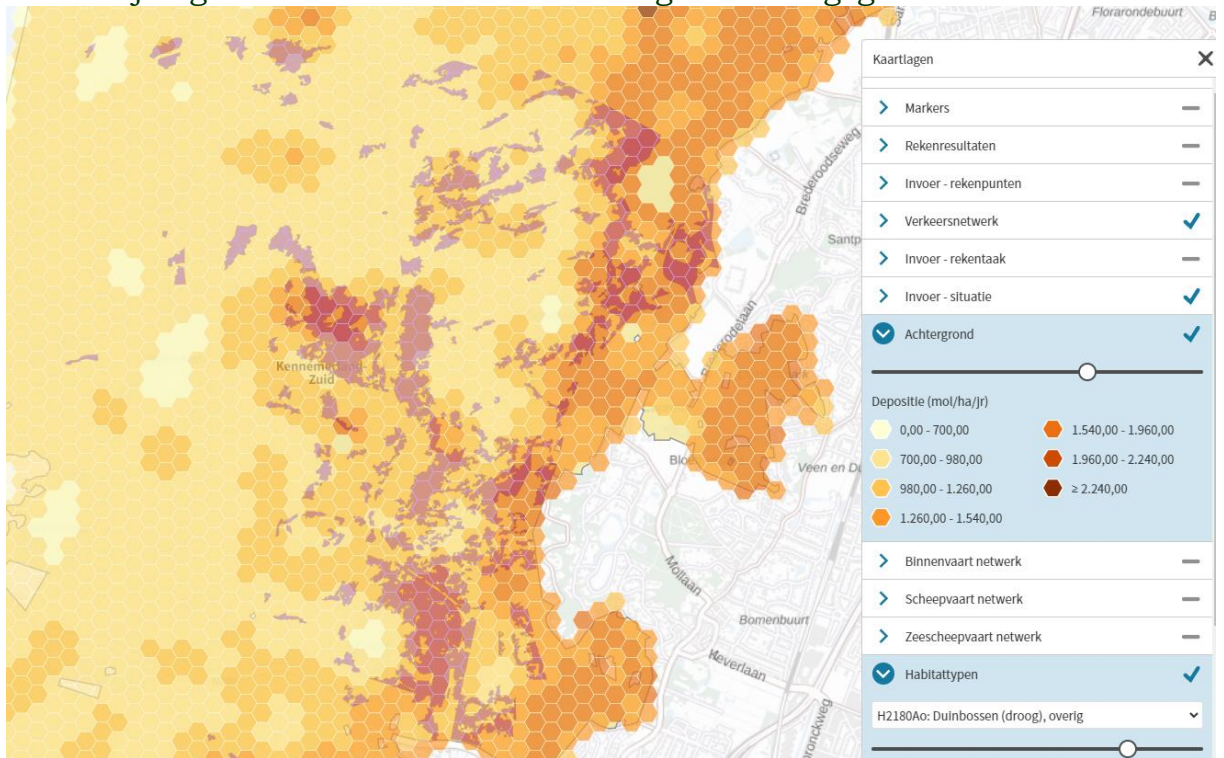
133 Hetzelfde is het geval met H7210 Galigaanmoerassen in Natura 2000-gebied Botshol. Zie de figuren hieronder. Het deelgebied A ligt deels in een hexagoon met een achtergronddepositie van 1508 mol per ha per jaar en deelgebied B in een hexagoon met 1445 mol per ha per jaar; dus een depositie tussen de KDW volgens de oude inzichten van 1571 mol en de KDW volgens nieuwe inzichten van 1429 mol per ha per jaar in – dus overbelast volgens de nieuwe inzichten.



58

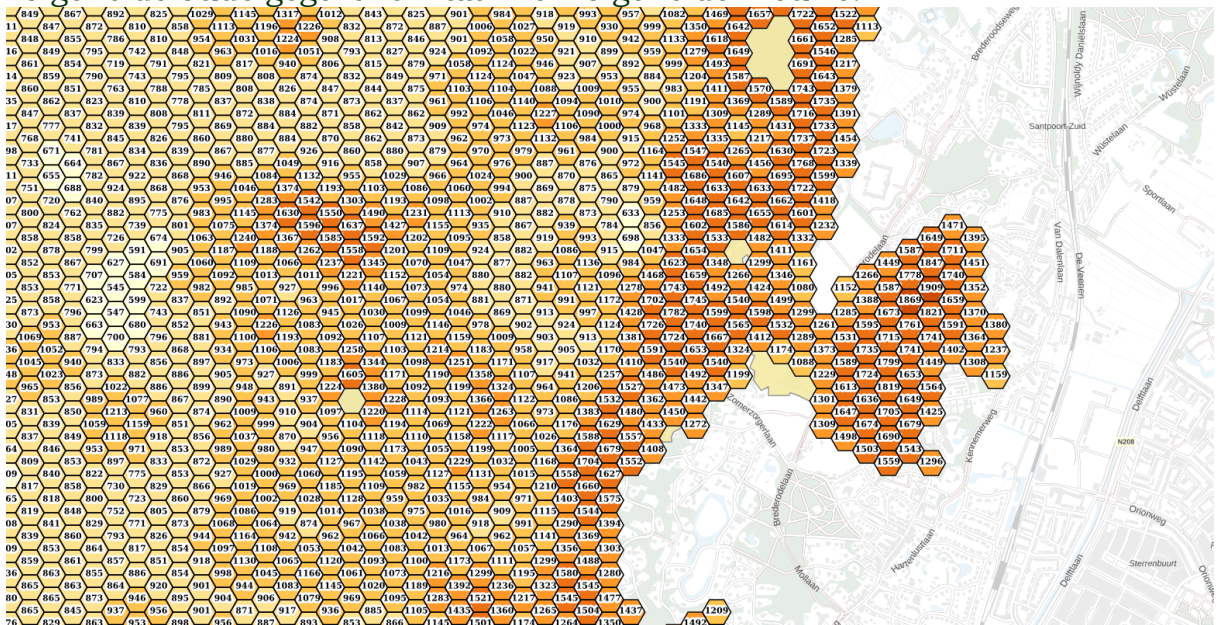


134 In sterke mate geldt dit ook voor het habitat H2180Ao Duinbossen (droog) overig in Natura 2000-gebied Kennemerland-Zuid. Van dit habitattype is de KDW naar de nieuwste inzichten sterk gedaald, van 1429 naar 1071 mol per ha per jaar. Dit habitattype komt in Kennemerland-Zuid met een uitgebreide verspreiding voor. In onderstaande figuur wordt met paars de verspreiding in het noordelijke gedeelte van dit Natura 2000-gebied aangegeven.



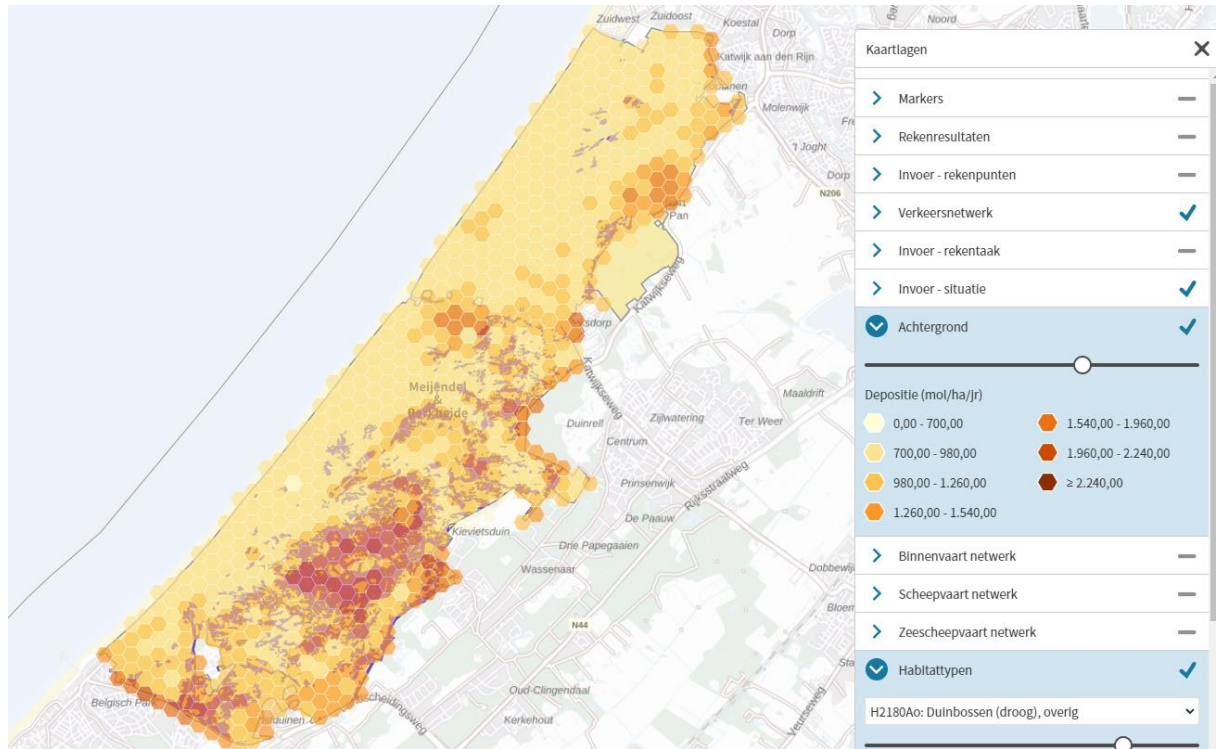
59

Te zien is dat tal van hexagonen liggen bij deposities tussen 980 en 1540 mol. Vergelijking met de meer gedetailleerde depositiegegevens in onderstaande figuur (nog steeds op basis van 2021) leert dat tal van locaties van deze habitat te maken hebben met deposities tussen 1071 en 1429 mol per ha per jaar, dus niet overbelast volgens de oude gegevens maar wel volgens de nieuwe.



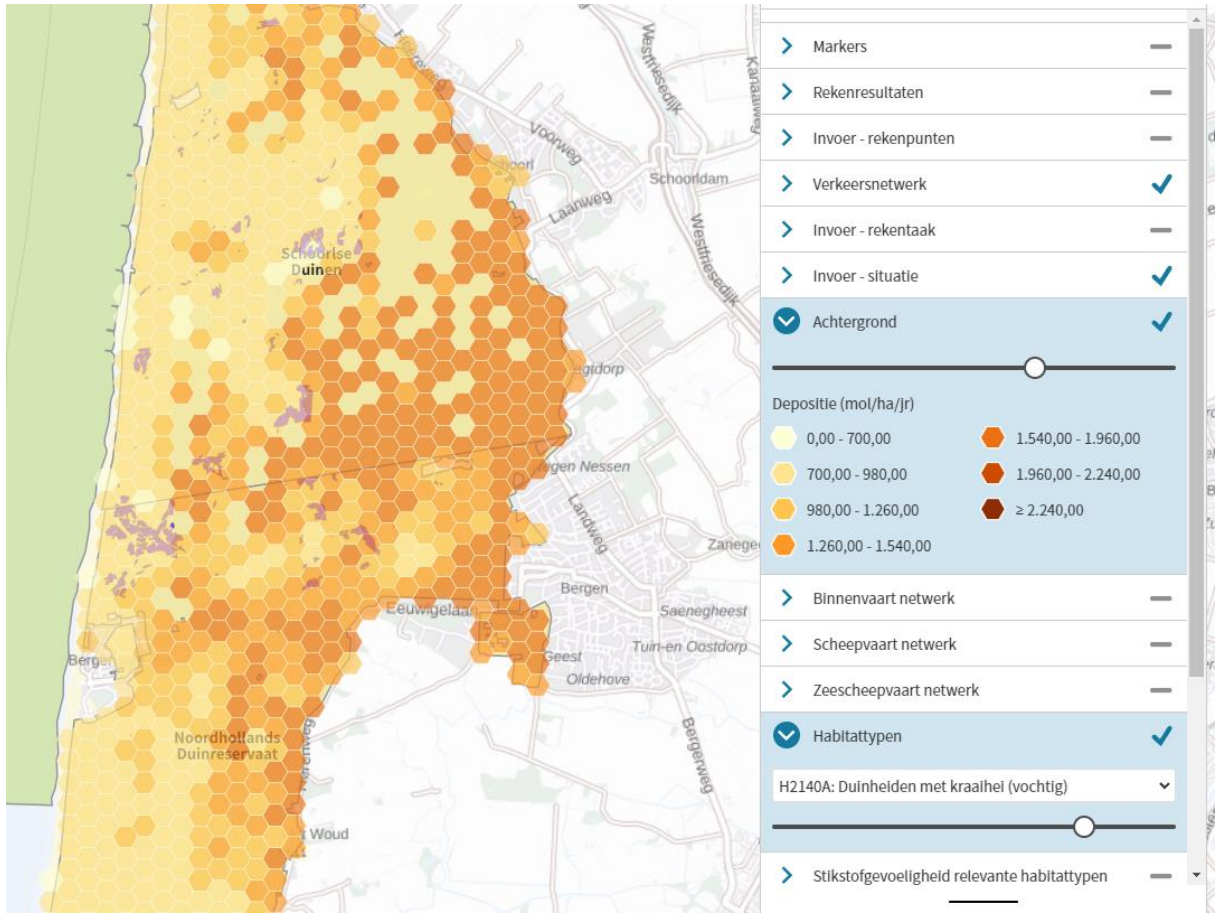
Cliënten merken op dat dit ook het geval is in het meer zuidelijke gedeelte van dit Natura 2000-gebied, dat niet is afgebeeld op deze figuren.

- 135 Hetzelfde geldt voor dit habitattype H2180Ao in Natura 2000-gebied Meijndel & Berkheide. Dit habitattype komt ook daar op veel plaatsen voor en er zijn tal van hexagonalen met deposities tussen 980 en 1540 mol. Zie hieronder:

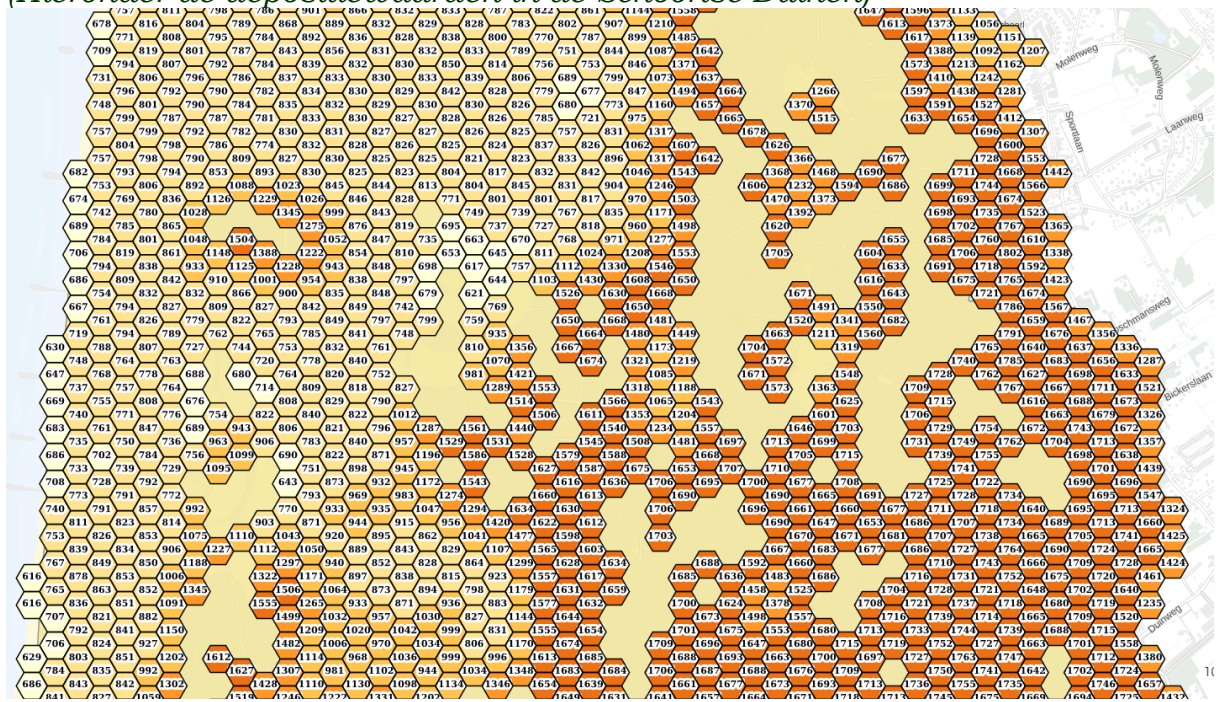


Ook van deze hexagonalen zijn er veel met deposities tussen 1071 en 1429 mol per ha per jaar, dus overbelast naar huidige inzichten, maar niet naar oude inzichten.

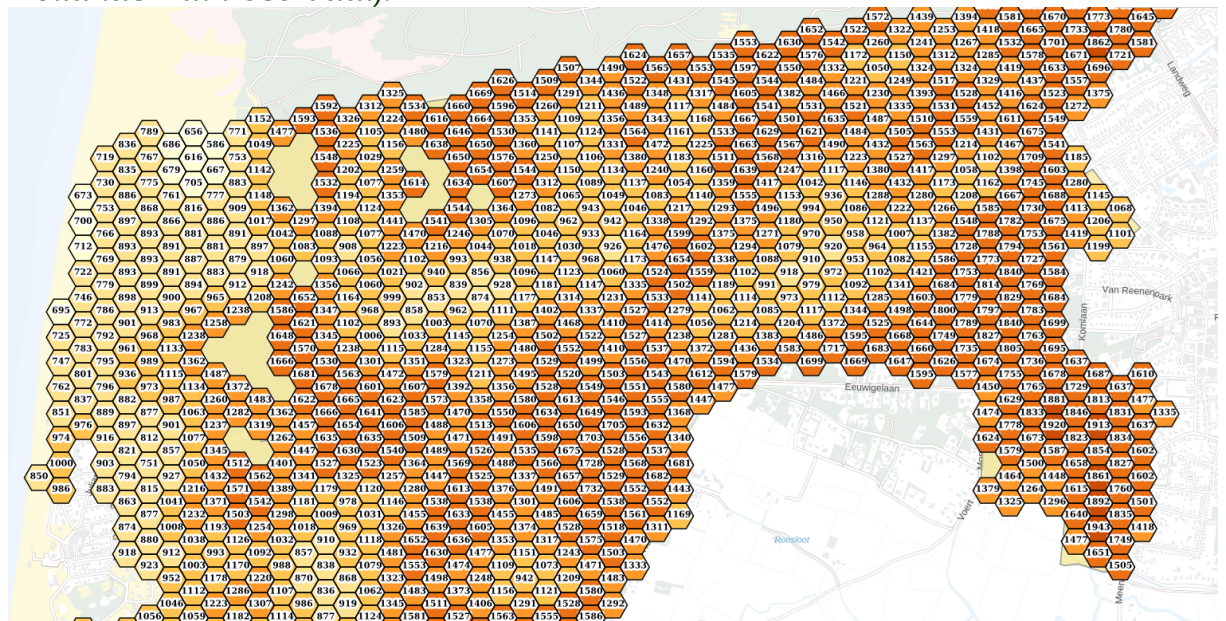
- 136 Hetzelfde geldt eveneens voor dit habitattype in de Natura 2000-gebieden Westduinpark en Wapendal en Solleveld & Kapittelduinen (niet afgebeeld).
- 137 Hetzelfde geldt voor habitattype H2140A Duinheiden met kraaihei (vochtig) in Natura 2000-gebieden Schoorlse Duinen en in het noordelijk deel van het Noord-Hollands Duinreservaat. Ook dit habitattype komt in beide Natura 2000-gebieden op veel plaatsen voor en ook hiervan is de KDW naar nieuwe inzichten sterk verlaagd, van 1071 naar 857 mol per ha per jaar. Uit onderstaande figuren volgt dat er tal van locaties van voorkomen van dit habitat zijn die belast worden met een stikstofdepositie tussen die waarden in en volgens de nieuwe inzichten dus overbelast zijn, maar volgens de oude inzichten niet.



(Hieronder de depositiewaarden in de Schoorlse Duinen)

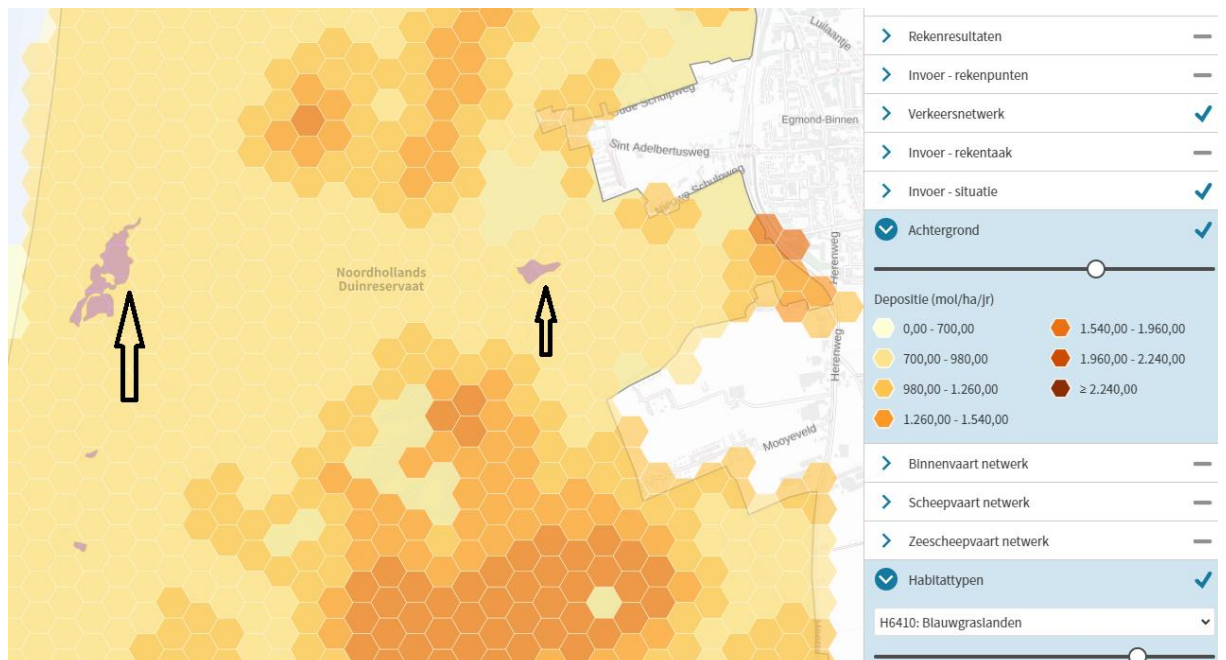


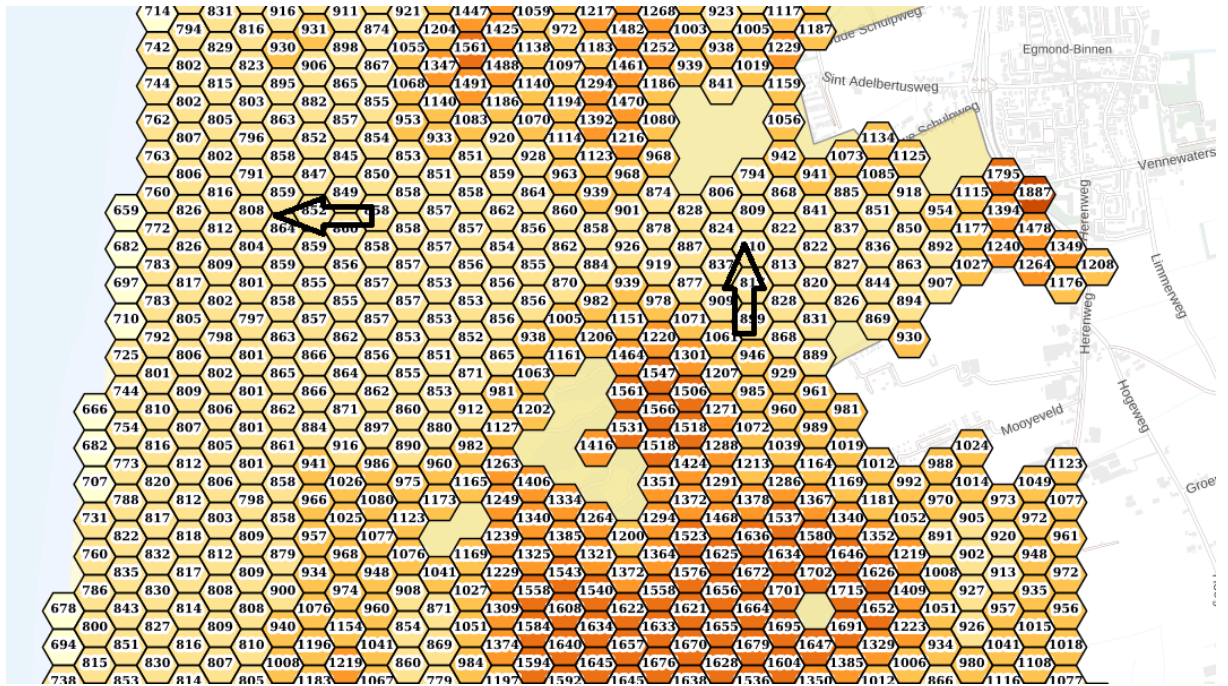
(Hieronder de depositiewaarden in het noordelijk deel van het Noord-Hollands Duinreservaat):



138 Ook van habitattype H6410 blauwgraslanden in Natura 2000-gebied Noord-Hollands Duinreservaat zijn er meer stikstofoverbelaste habitats, omdat dit habitattype onder meer voorkomt op hexagonalen met deposities tussen 786 mol (de nieuwe KDW) en 1071 mol (de oude KDW), zie hieronder (afgebeeld is het gebied ten westen van Egmond-Binnen, maar dit habitattype komt op meer plaatsen in dit Natura 2000-gebied voor):

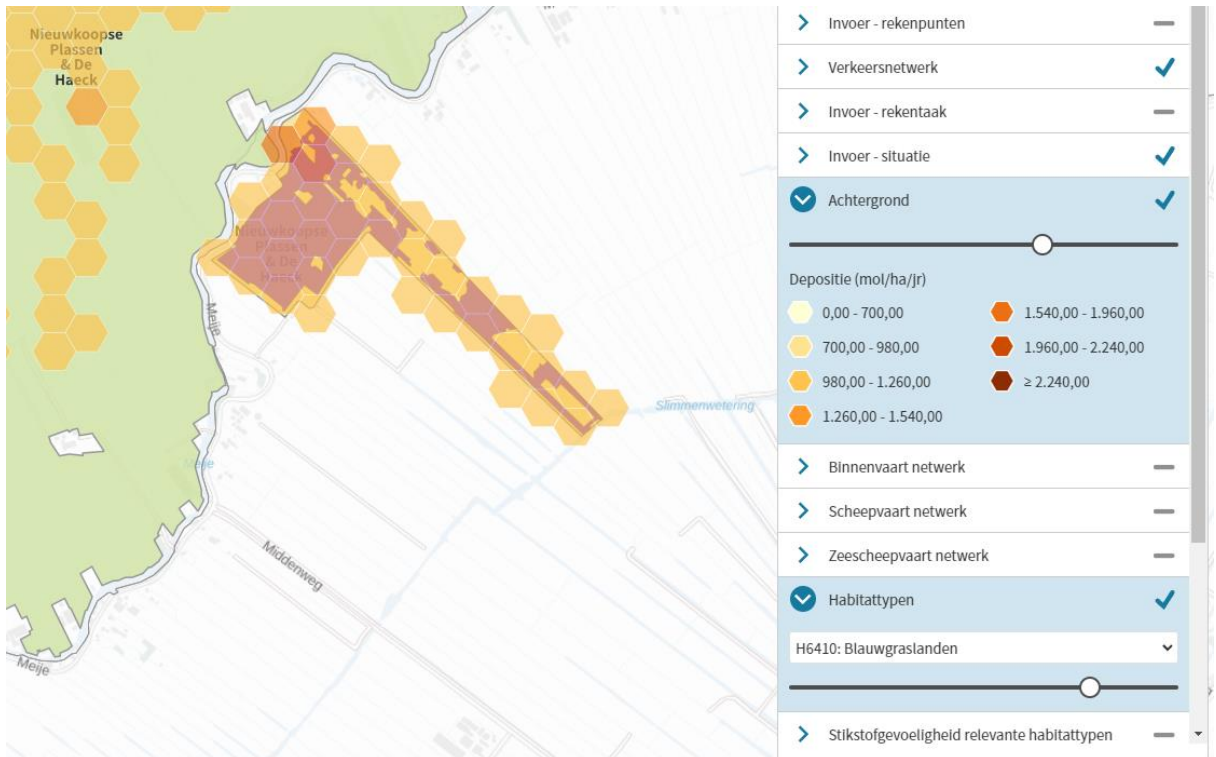
62

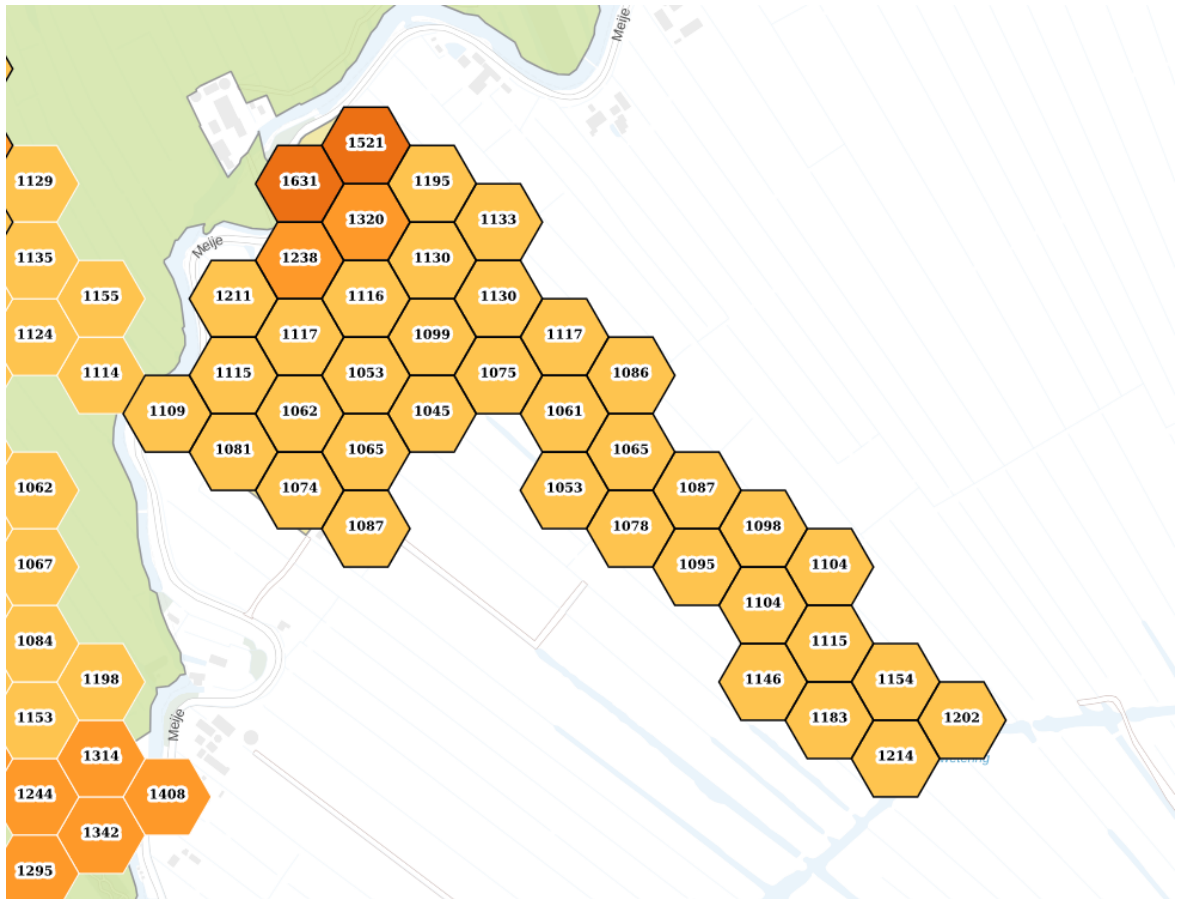




139 Ook van habitattype H6410 blauwgraslanden in Natura 2000-gebied Nieuwkoopse Plassen & De Haeck zijn er meer stikstofoverbelaste habitats, omdat dit habitattype onder meer voorkomt op hexagonalen met deposities tussen 786 mol (de nieuwe KDW) en 1071 mol (de oude KDW), zie hieronder:

63





### ***Stikstofemissie van de voorgenoemde activiteit is niet representatief***

140 De stikstofemissie van de voorgenoemde activiteit waarmee in de AERIUS-berekening is gerekend, is aanzienlijk lager dan de emissie volgens de jaarlijkse inventarisatie door het PBL, die dient als basis voor de EU-rapportage conform de NEC-richtlijn. De AERIUS-berekening biedt daarom geen worst-case situatie van de aangevraagde activiteit. Hierdoor is de stikstofdepositie van de voorgenoemde activiteit onderschat. Verder heeft in juni 2023 een aanpassing van de datasheets voor de emissieberekening van de NEC rapportage plaatsgevonden, welke datasheets zijn gebaseerd op de EMEP/EEA guidelines en op de internationaal vastgestelde ICAO aircraft emission database.<sup>23</sup> Gebleken is dat er conform huidige inzichten specifiek voor de luchthaven Schiphol met significant meer emissies in de LTO-cyclus (de vliegbewegingen tot een hoogte van 3.000 voet) rekening moet worden gehouden, en dat dientengevolge in de eerdere NEC rapportages de emissies voor de luchtvaartsector zijn onderschat. In zoverre kunnen de nog lagere berekende emissies van de voorgenoemde activiteit niet representatief zijn. Daardoor kan de getrokken conclusie, dat de stikstofdepositie per saldo nergens toeneemt, niet gedragen worden

<sup>23</sup> Zie

<https://www.easa.europa.eu/en/domains/environment/icao-aircraft-engine-emissions-databank> en

<https://www.easa.europa.eu/en/domains/environment/icao-aircraft-engine-emissions-databank> voor de EMEP/EEA guidelines.



door de eraan ten grondslag liggende motivering. Het besluit kan niet standhouden. Dit gebrek steekt nog te meer nu in de voorschriften geen eenduidige emissiegrenswaarde is opgenomen voor de vliegbewegingen. Dit in tegenstelling tot sommige andere activiteiten, zoals het taxiën (voorschrift 19) en bouwwerkzaamheden (voorschrift 20). Ten aanzien van de emissies van de vliegbewegingen staat in voorschrift 11 en 13 slechts vermeld dat er alsnog met een document inzicht geleverd moet gaan worden in de reël te verwachten vlootsamenstelling en de daarbij horende emissies.

### **Stikstofdeposities ten gevolge van emissies boven de 3000 voet**

- 65
- 141 De Minister heeft slechts de emissies van het vliegverkeer tot 3.000 voet betrokken bij de berekening van de stikstofdepositie van Schiphol. Ook hierdoor zijn de stikstofeffecten vanwege Schiphol onjuist en onvolledig in kaart gebracht. De bijdrage van de emissies van de luchtvaart boven de 3.000 voet op de stikstofdepositie is namelijk groter dan de bijdrage onder de 3.000 voet. In het Adviesrapport Luchtvaartsector van het Adviescollege Stikstofproblematiek wordt de stikstofdepositie ten gevolge van de 'landing and take-off cyclus' (LTO-cyclus) onder de 3.000 voet ingeschat op ongeveer 1,8 mol/ha/jaar. De stikstofdepositie van de luchtvaart uit de luchtlagen boven de 3.000 voet valt volgens het rapport in de range tussen de 8 en 15 mol/ha/jaar. De conclusie dat de emissies boven de 3.000 voet de grootste bron voor stikstofdepositie vanwege de luchtvaart vormen, is bovendien bevestigd door een recente studie van de TU Delft: "*Nitrogen deposition from aviation emissions*", F.D.A. Quadros et al., 2023, bijgesloten als productie 39. Zie ook de publicatie naar aanleiding van dit onderzoek in productie 40; blijkens het onderzoek wordt maar 7,8 % van de stikstofdepositie vanwege vliegverkeer veroorzaakt door een vlieghoogte tot 3.000 voet (=900 meter). Door de emissies boven 3.000 voet niet te betrekken, wordt dus een aanzienlijk deel van de deposities vanwege het vliegverkeer veronachtzaamd. Aangezien Schiphol de grootste Nederlandse luchthaven is, zal een aanzienlijk deel van deze deposities aan Schiphol moeten worden toegerekend. Kortom, door de emissies boven de 3.000 voet buiten beschouwing te laten, heeft de Minister een belangrijk deel van de stikstofeffecten van Schiphol niet bij haar besluit betrokken.
- 142 Volgens de Minister zouden aan deze werkwijze wetenschappelijke argumenten ten grondslag liggen. In dit verband wijst de Minister er allereerst op dat er geen modellen beschikbaar zijn om de depositiebijdrage van vliegtuigemissies boven de 3.000 voet lokaal voldoende betrouwbaar in beeld te brengen. Zie de Nota van antwoord op de zienswijzen onder 2.3.3 sub f. Dit is onjuist, nog daargelaten dat het ontbreken van een model voor depositie niet uitgelegd mag worden als het ontbreken van depositie. Een andere recente wetenschappelijke studie van TU Delft concludeert dat in

ieder geval de natte stikstofdepositie van vliegtuigemissies boven de 3.000 voet adequaat in kaart kan worden gebracht<sup>24</sup>. Ook het bureau Geetacs komt tot de conclusie dat deze natte stikstofdepositie met het model OPS betrouwbaar berekend kan worden<sup>25</sup>. OPS wordt in AERIUS gebruikt en is daarmee het wettelijk voorgeschreven model voor de berekening van stikstofdeposities.

- 143 Met natte stikstofdepositie worden de stikstofverbindingen bedoeld, die met neerslag naar beneden worden gebracht. Voor deze natte deposities maakt het weinig uit op welke hoogte een sneeuwvlok of een regendruppel de stikstofstok oppikt: als de stikstof er eenmaal in zit, valt die samen met de neerslag op de grond en wordt dus depositie. Natte stikstofdepositie trekt zich met andere woorden niets aan van de hoogte waarop de uitstoot plaatsvindt en treedt op daar waar er neerslag valt. Dit in tegenstelling tot droge depositie. Deze vorm van depositie wordt door luchtbewegingen naar het aardoppervlak getransporteerd. De meeste depositie vanuit de hogere luchtlagen op Nederlands grondgebied vindt dan ook plaats in de vorm van natte depositie. Doordat juist deze vorm betrouwbaar berekend kan worden, is in hoge mate de depositie vanwege emissies vanuit de hogere luchtlagen betrouwbaar te bepalen.
- 144 Ten tweede speelt volgens de Minister ook mee dat de emissies boven de 3.000 voet zich doorgaans boven de menglaag bevinden. Deze stoffen kunnen het aardoppervlak bereiken, maar in het algemeen pas veel later en op (zeer) grote afstand van het gebied waar de stoffen zijn uitgestoten. Met deze stelling doet de Minister voorkomen alsof de emissies boven de 3.000 voet weinig (of zelfs geen) bijdrage leveren aan lokale en regionale stikstofdeposities rondom Schiphol. Maar de uitspraak van de Minister dat de stoffen pas op (zeer) grote afstand het aardoppervlak bereiken is voornamelijk van toepassing op de droge depositie. Zoals hierboven uiteengezet vindt natte stikstofdepositie plaats daar waar neerslag valt, en die bereikt het aardoppervlak ook dicht bij Schiphol. Daarbij is ook van belang dat de menglaag steeds in hoogte varieert, waardoor ook boven 3.000 voet relevante wolkenvorming en daarmee natte depositie kan plaatsvinden. Het bij de Minister bekende advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek constateert dan ook dat voor een volledig beeld de emissies afkomstig van het vliegverkeer boven de 3.000 voet in ogenschouw dienen te worden genomen<sup>26</sup>. Ook het rapport van bureau Geetacs toont aan dat de emissies boven de 3.000 voet in een duidelijke

24 *Quantifying the impact of aviation emissions on global nitrogen deposition*, TU Delft, M. van Loo (2021): <https://repository.tudelft.nl/islandora/object/uuid:bb8aef34-3fbf-4eab-b1bb-fb8f76259f9f?collection=education>

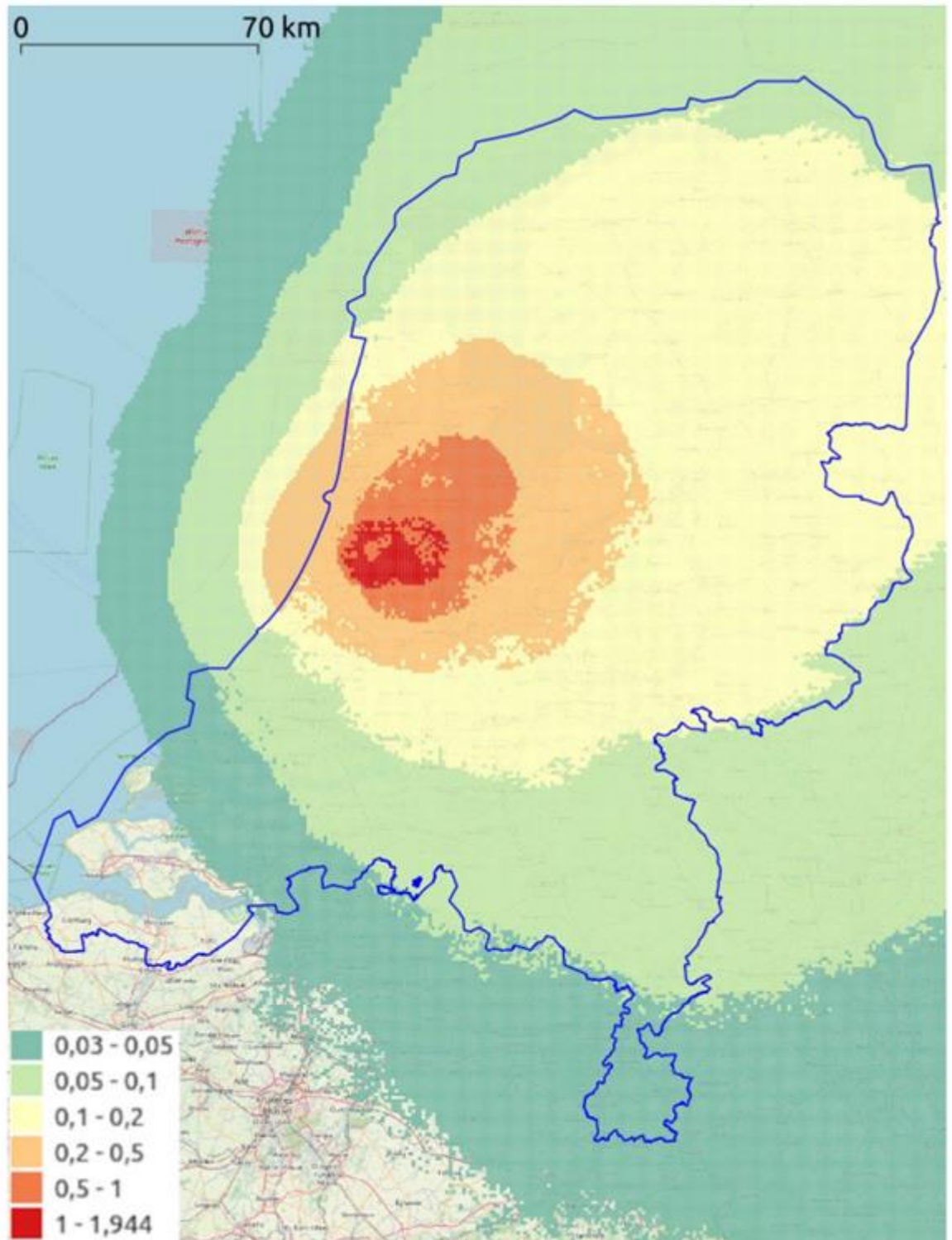
25 *NOx depositie door 100.000 vliegtuigbewegingen*, Geetacs (2023):

[https://geetacs.nl/Reports/20230120\\_Geetacs\\_GrooteOrdeSchiphol100k.pdf](https://geetacs.nl/Reports/20230120_Geetacs_GrooteOrdeSchiphol100k.pdf)

26 *Adviesrapport Luchtvaart*, Adviescollege Stikstofproblematiek (januari 2020), blz. 2.

depositiepiek in de omgeving van Schiphol resulteren. Zie hiervoor figuur 3 op bladzijde 8 van het rapport, hieronder gekopieerd:

67



*Figuur 3 De bijdrage van de hoge bron aan de depositie, volgens OPS; eenheden als in Figuur 1.  
(eenheden in mol/ha)*

Vermeld moet worden dat deze studie de stikstofdepositie ten gevolge van 100.000 vliegtuigbewegingen in kaart heeft gebracht. De bestreden natuurvergunning staat echter een toename tot 500.000 vliegtuigbewegingen toe. Dit betekent dat de

daadwerkelijke stikstofdepositie vanwege de vliegtuigbewegingen boven de 3.000 voet ongeveer 5 maal zo hoog ingeschat moet worden als blijkt uit deze figuur 3 van het rapport. Als laatste concludeert ook een studie van het Norwegian Meteorological Institute (met.no) en het Center for International Climate Research (Cicero) dat de emissies boven de 3.000 voet bijdragen aan de stikstofproblematiek in ecosystemen:<sup>27</sup>

The study concludes that aircraft nitrogen oxide emissions above 1000 m and at cruise level (non-LTO emissions) have a small but significant impact on regional air quality levels in Europe. Nitrogen oxide (NOx) emissions from aviation affect ozone formation at ground level, increase the deposition of oxidised nitrogen, thus increasing ecosystem exposure to acidification and eutrophication. It also leads to increased regional ground level concentrations of nitrogen dioxide and particulate nitrate.  
(Onderstreping toegevoegd door gemachtigde)

Cliënten concluderen dan ook dat de Minister de stikstofdepositie ten gevolge van de emissies van de vliegbewegingen boven de 3.000 voet had kunnen én moeten beoordelen. Voor zover AERIUS er aan in de weg staat om deposities boven 3.000 voet mee te rekenen, moet de verplichting uit art. 2.1 van de Regeling natuurbescherming (Rnb) om de stikstofdepositie vanwege het project met AERIUS te berekenen, aangemerkt worden als een onjuiste omzetting van de Habitatrictlijn. Deze verplichting is daarom in strijd met hogere regelgeving zoals de Habitatrictlijn en de Wet natuurbescherming en is daarom onverbindend.

### **Emissies wegverkeer**

145 Bij het wegverkeer is men bij het berekenen van de emissies uitgegaan van het wegennet in 2023 en de emissiefactoren voor het wegverkeer die voor dat jaar worden verwacht. Echter tegelijkertijd wordt ten onrechte gekeken naar de historische verhouding tussen weggebruik met eigen vervoer en het aantal passagiers dat met openbaar vervoer komt. Het percentage openbaar-vervoer gebruik is duidelijk met de jaren toegenomen, ofwel er wordt verhoudingsgewijs wordt steeds minder met eigen vervoer van de weg gebruik gemaakt. Hier is men ten onrechte echter telkens uitgegaan van het aandeel passagiers dat van het openbaar vervoer gebruik maakt voor het representatieve jaar (2003 – 2008 – 2019). Dat is onjuist want de ontwikkelingen van eigen vervoer/openbaar vervoer kan men niet toeschrijven aan de activiteiten van Schiphol. Bovendien hangt de verhouding van eigen vervoer/openbaar vervoer natuurlijk ook in hoge mate af van de beschikbare infrastructuur. Door in de berekening uit te gaan van de huidige infrastructuur, maar van de voormalige verhouding tussen eigen vervoer en

---

<sup>27</sup> Study on air quality impacts of non-LTO emissions from aviation, L. Tarrason et al. (2004), [https://www.researchgate.net/profile/Jan-Jonson/publication/265874125\\_Study\\_on\\_air\\_quality\\_impacts\\_of\\_non-LTO\\_emissions\\_from\\_aviation/links/54b39db90cf2318f0f954f5d/Study-on-air-quality-impacts-of-non-LTO-emissions-from-aviation.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Jan-Jonson/publication/265874125_Study_on_air_quality_impacts_of_non-LTO_emissions_from_aviation/links/54b39db90cf2318f0f954f5d/Study-on-air-quality-impacts-of-non-LTO-emissions-from-aviation.pdf)

openbaar vervoer, wordt in de berekening van de referentiesituatie geen reëel beeld geschetst. Doordat men in de referentiesituatie verhoudingsgewijs van te weinig openbaar-vervoer gebruik uitgaat, wordt in de referentiesituatie van te veel eigen vervoer uitgegaan; een grotere hoeveelheid eigen vervoer derhalve dan in de referentiesituatie gelet op de destijds beschikbare infrastructuur zou plaatsvinden. Daarmee is de referentie-emissie overschat.

- 146 Het uiteindelijk onderzochte verkeersscenario voor de voorgenomen activiteit is niet in de verkeerssimulatie onderzocht. Hier is men de deposities uit het wegverkeer gaan schalen naar het gewenste aantal van 48,3 miljoen origin-destination (oorsprong-bestemming) passagiers, dat is gerelateerd aan het toekomstige scenario met 440.000 vliegtuigbewegingen, in plaats van de 48,2 miljoen origin-destination passagiers die horen bij het in de aanvraag beschreven scenario met 500.000 vliegtuigbewegingen. Dit is om verschillende redenen problematisch. Ten eerste moet in de voorgenomen activiteit van dezelfde uitgangspunten worden uitgegaan die ook in de voorgenomen activiteit van het vliegverkeer worden beschreven. Alleen zo kan een sluitende worst-case benadering worden verkregen. Een andere reden is dat de uitgangssituatie waarmee is geschaald (te weten een 42,8 miljoen origin-destination passagiers-situatie gerelateerd aan de huidige feitelijke situatie van 465.000 vliegtuigbewegingen) niet is beschreven in de het deelrapport 3A van Goudappel. Het is belangrijk dat de gehanteerde verkeerssimulatie ook daadwerkelijk in het deelrapport is beschreven. En tot slot kan een verkeerssimulatie niet zomaar geschaald worden. Een groter verkeersaanbod kan immers ook leiden tot een andere verdeling van het weggebruik en een andere oorsprong-bestemmings-matrix (een andere verdeling van waar het wegverkeer vandaan komt). Doordat de resultaten uit de verkeerssimulatie zijn aangepast nadat de simulatie is uitgevoerd en ook nadat de AERIUS berekening voor het wegverkeer heeft plaatsgevonden, ontstaat geen representatief beeld.
- 147 Bij het wegverkeer is naast een afkap onder de 3% van het heersende verkeersbeeld ten onrechte uitgegaan van nog een extra afkap op 500 motorvoertuigen per rijrichting per etmaal. Deze laatstgenoemde afkap dient alleen gebruikt te worden bij verkeersprojecten met een netwerk effect. Deze is dus niet van toepassing voor projecten met een verkeersaantrekkende werking, zoals het onderhavige project. De reden dat deze afkap bij netwerkprojecten wordt toegepast is omdat men heeft gesteld dat verkeerssimulaties niet in deze mate nauwkeurig de resultaten kunnen weergeven. Bij projecten met een verkeersaantrekkende werking zoals ook het project Schiphol is gekwalificeerd, mag daarom zoals in de invoerinstrucatie is beschreven enkel een afkap toegepast worden totdat het verkeer moet zijn opgenomen in het heersende verkeersbeeld. De reden daarvoor is dat voor aantrekkend wegverkeer de zekerheden van de uitkomsten altijd voldoende groot zijn totdat het verkeer daadwerkelijk is opgenomen in het heersende verkeersbeeld. Hier lijkt Goudappel een nieuw

precedent te willen scheppen voor een extra afkap op het aantrekkelijk wegverkeer. Het is niet nodig en onwenselijk dat voor aantrekkelijk wegverkeer een dubbele afkap wordt toegepast, te weten een afkap afhankelijk van de situatie tussen 1-3% van het heersende verkeersbeeld plus nog een extra afkap op 500 motorvoertuigen per rijrichting per etmaal. Dit leidt immers tot een onderschatting van de reëel te verwachten emissies en dit is dus geen worst-case bepaling.

### **Mitigerende maatregelen**

#### ***Interne mitigerende maatregelen***

- 148 In het bestreden besluit wordt gerekend met een vermindering van de stikstofemissie in de nieuwe situatie ten opzichte van de referentie vanwege de interne mitigerende maatregel van het N-1 taxiën; het uitschakelen van één motor tijdens het taxiën.
- 149 Deze maatregel was, uitzonderingen daargelaten, echter al verplicht op grond van art. 3.2.1 van het LVB2002 (zie productie 20). De latere LVB's hebben aan deze verplichting niets veranderd. Voor zover aan de LVB's een referentie ontleend kan worden, zoals de Minister stelt, maakt de emissiewinst ten gevolge van deze maatregel dus al deel uit van de referentiesituatie. Deze maatregel is daarom ten onrechte als mitigerende maatregel ingeboekt.
- 150 Een andere genoemde interne mitigerende maatregel is de verdere elektrificatie van de grondoperatie, waaronder een beperking van het APU-gebruik. Art. 3.2.2 van het LVB2002 bepaalde echter reeds dat de APU (uitzonderingen daargelaten) niet gebruikt mocht worden voor zover er een vervangende stroomvoorziening beschikbaar is. Dit voorschrift is verder aangescherpt in het LVB2008. In het gewijzigde voorschrift 3.2.2 is vastgelegd dat tenminste 60 % van de afhandelingsplaatsen is voorzien van een kwalitatief voldoende vaste stroomaansluiting en voorziening voor preconditioned air, waarbij de APU dan niet meer gebruikt mag worden. Blijkens blz. 22 van de toelichting zijn deze maatregelen nadrukkelijk opgenomen om een afname van de uitstoot van stikstofdioxide te bereiken. Zie productie 25. Met deze reeds bestaande verplichtingen is ten onrechte geen rekening gehouden in het bestreden besluit. Ook deze maatregel is daarom ten onrechte als mitigerende maatregel ingeboekt.

#### ***Externe mitigerende maatregelen***

##### *Additionaliteitstoets*

- 151 Nu de natuurvergunning van Schiphol mede wordt verleend op grond van extern salderen, moet logischerwijs aan de vereisten van extern salderen worden voldaan. Eén van deze vereisten is dat de externe salderingsmaatregelen aanvullend moeten zijn op de maatregelen, die getroffen worden in het kader van art. 6 lid 1 en 2

Hrl. De verplichting in het eerste lid brengt met zich dat positieve maatregelen moeten worden getroffen om te waarborgen dat natuurwaarden behouden blijven en gewerkt wordt aan herstel van een gunstige staat van instandhouding, indien die er nog niet is. Het tweede lid verplicht tot het treffen van preventieve maatregelen als een achteruitgang van de natuurwaarden dreigt. Uit de systematiek van artikel 6 van de Hrl moet worden afgeleid dat de positieve gevolgen van een maatregel, die nodig is voor het behoud of het voorkomen van verslechtering, niet als mitigerende maatregel kan worden betrokken in de passende beoordeling van een project. Slechts wanneer het behoud van de staat van instandhouding van natuurwaarden in een Natura 2000-gebied is geborgd en in geval er een herstel- of verbeterdoelstelling geldt, verzekerd is dat het realiseren van deze doelstelling mogelijk blijft, kan een (aanvullende) maatregel die naar zijn aard ook geschikt is als instandhoudings- of passende maatregel, worden betrokken bij een passende beoordeling (ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 13.7 en 16.3). Dit leidt ertoe dat, indien gebruik gemaakt wordt van extern salderen als mitigerende maatregel, het bevoegd gezag moet toetsen of er daadwerkelijk sprake is van een aanvullende maatregel. Concreet betekent dit dat het bevoegd gezag inzichtelijk moet maken op welke wijze behoud van de natuurwaarden is geborgd en in geval er een verbeter- of hersteldoelstelling is, inzichtelijk moet maken met welke andere maatregelen dat doel kan worden verwezenlijkt. Indien er sprake is van een overbelast en stikstofgevoelige Natura 2000-gebied, betekent de additionaliteitstoets dat het bevoegd gezag inzichtelijk moet maken met welke andere maatregelen een daling van stikstofdepositie kan worden gerealiseerd (ECLI:NL:RVS:2021:2627, r.o. 30.5; zie ook ECLI:NL:RBLIM:2021:4127, r.o. 14). Slechts indien aan deze motiveringsplicht is voldaan, is het mogelijk een externe salderingsmaatregel in de passende beoordeling te betrekken.

- 152 In het geval van Schiphol wordt extern gesaldeerd met negen agrarische bedrijven. De bedrijfsvoering van deze bedrijven wordt (gedeeltelijk) beëindigd door aankoop en intrekking van de (natuur)vergunningen. De beëindiging van deze agrarische bedrijven is een maatregel die naar zijn aard ook geschikt is om te worden ingezet als instandhoudings- of passende maatregel (ECLI:NL:RVS:2021:2627, r.o. 30.4). Sterker nog: uitkoop en beëindiging van agrarische bedrijven is een speerpunt in het maatregelenpakket om de stikstofoverbelasting aan te pakken. Dit betekent dan ook dat de Minister had moeten onderzoeken of deze maatregel wel betrokken had kunnen worden in de passende beoordeling van Schiphol, of dat deze maatregel nodig is in het kader van artikel 6 lid 1 en 2 Hrl. De Minister heeft deze toets geheel niet uitgevoerd. Dit maakt dat de natuurvergunning ook op dit punt verleend is in strijd met artikel 6 van de Habitatrictlijn.

153 Bovendien menen cliënten dat ook indien deze zogenaamde additionaliteitstoets wel wordt uitgevoerd, niet anders geconcludeerd kan worden dan dat de externe salderingsmaatregel nodig is voor het behoud van de natuurwaarden en het voorkomen van verslechtering. En dus dat de betreffende maatregelen niet in de passende beoordeling van Schiphol kunnen worden betrokken. Dit punt wordt hieronder nader uitgewerkt. Allereerst wordt uitgewerkt dat een nadere reductie van stikstofdepositie noodzakelijk is in de betreffende Natura 2000-gebieden om verslechtering te voorkomen. En ten tweede wordt aangetoond dat er onvoldoende andere maatregelen worden getroffen, die verzekeren dat het realiseren van de herstel- en verbeterdoelstellingen mogelijk blijven.

#### Instandhouding en verslechtering in de betrokken Natura 2000-gebieden

154 De saldogevers deponeren gezamenlijk stikstof op een groot aantal Natura 2000-gebieden. De depositiereductie vanwege het beëindigen van de bedrijfsactiviteiten van alle saldogevers tezamen is samengevat in de tabel<sup>28</sup> hieronder. De getallen betreffen slechts 70 % van de gerealiseerde reducties. Daarmee geven deze cijfers het aandeel weer dat is gebruikt voor de externe saldering én dat dus niet is ingezet als instandhoudings- of passende maatregel.

72

Natura 2000-gebied	Aantal kritische hexagonen <sup>29</sup>	Maximale depositie (mol/ha/j)	Gemiddelde depositie (mol/ha/j)
Coepelduynen	42	0,27	0,11
Eilandspolder	5	3,26	3,10
Ilperveld, Varkensland, Oostzanerveld & Twiske	530	1,96	0,75
Meijendel & Berkheide	1.183	0,23	0,08
Naardermeer	123	1,04	0,59
Noordhollands Duinreservaat	2.482	0,98	0,56
Oostelijke Vechtplassen	271	3,65	0,61
Schoorlse Duinen	912	0,66	0,37
Wormer- en Jisperveld & Kalverpolder	276	4,32	1,53
Zwanenwater & Pettemerduinen	99	0,12	0,06

155 Om te bepalen of deze stikstofreducties gebruikt hadden mogen worden als een externe salderingsmaatregel, is allereerst van belang om te bepalen of een daling van de stikstofdepositie nodig is in deze

<sup>28</sup> De getallen in deze tabel komen voort uit eigen berekeningen, welke zijn gebaseerd op de stukken die door de Minister openbaar zijn gemaakt.

<sup>29</sup> Kritische hexagonen betreffen de hexagonen waarop een overschrijding van de KDW nadert of waarop al een overschrijding plaatsvindt. Bij de vaststelling van dit getal is gebruik gemaakt van de in AERIUS 2022 bekende kritische hexagonen. De hoeveelheid kritische hexagonen ten tijde van het bestreden besluit ligt echter hoger, zoals uiteengezet in punt 124 en verder van dit beroep. Het daadwerkelijke en juiste aantal kritische hexagonen zal dus hoger liggen dan in bovenstaande tabel.



gebieden. Om de omvang van deze beroepsgrond te beperken, wordt hieronder voor twee Natura 2000-gebieden uitgewerkt dat instandhoudings- en passende maatregelen, gericht op een daling van stikstofdepositie, moeten worden getroffen. Cliënten benadrukken echter dat soortgelijke analyses evengoed gemaakt kunnen worden voor de andere getroffen Natura 2000-gebieden. Soortgelijke analyses voor de andere getroffen Natura 2000-gebieden hadden door de Minister ook gemaakt behoren te worden.

*Wormer- en Jisperveld & Kalverpolder*

- 73
- 156 Wormer- en Jisperveld & Kalverpolder (hierna: Wormerveld) is één van de Natura 2000-gebieden waarop de grootste toename van stikstofdepositie vanwege Schiphol plaatsvindt, en waar ook één van de grotere stikstofreducties wordt gerealiseerd door de extern salderingsmaatregelen<sup>30</sup>. In dit gebied zijn voor verscheidene stikstofgevoelige habitattypen instandhoudingsdoelstellingen vastgesteld. Voor habitatype H4010B Vochtige heiden (laagveengebied) is de doelstelling voor het oppervlakte een uitbreiding, en de kwaliteit dient te worden behouden. Voor het habitat H7140B Overgangs- en trilvenen (veenmosrietlanden) moet zowel het oppervlakte als de kwaliteit worden behouden. Zowel in de PAS-gebiedsanalyse als in het beheerplan wordt de te hoge stikstofdepositie in het gebied benoemd als een knelpunt voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen van deze habitattypen. Ook uit de concept-natuurdoelanalyse met betrekking tot Wormerveld<sup>31</sup> blijkt dat de te hoge stikstofdepositie een beletsel vormt om de instandhoudingsdoelstellingen te realiseren. De Ecologische Autoriteit heeft reeds een advies uitgebracht over deze natuurdoelanalyse<sup>32</sup>, en concludeert eveneens dat het voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen belangrijk is om spoedig de stikstofdepositie terug te dringen. Gelet op de genoemde behouddoelstellingen voor kwaliteit resp. oppervlakte en kwaliteit, volgt hieruit dat een spoedige daling van de stikstofdepositie nodig is voor het behoud van de natuurwaarden.
- 157 De te hoge stikstofdepositie maakt niet enkel dat de instandhoudingsdoelstellingen op het spel staan, maar ook dat er op dit moment al sprake is van een (dreigende) verslechtering in Wormerveld. De noodzaak tot het treffen van passende maatregelen om deze (dreigende) verslechtering tegen te gaan komt reeds naar voren in de PAS-gebiedsanalyse van 2017. Zo werd het natuurgebied ingedeeld in categorie 1b.<sup>33</sup> Dat betekende dat het maatregelenniveau in de eerste PAS-periode er primair op gericht was verslechtering te voorkomen. Tevens blijkt uit de

---

<sup>30</sup> Deelrapport 1 – Hoofdrapport, Passende beoordeling Schiphol, blz. 33.

<sup>31</sup> Zie [https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Landelijk\\_gebied/Concept\\_natuurdoelanalyses](https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Landelijk_gebied/Concept_natuurdoelanalyses)

<sup>32</sup> Zie [https://www.ecologischeautoriteit.nl/docs/mer/p50/p5058/5058\\_advies\\_natuurdoelanalyse.pdf](https://www.ecologischeautoriteit.nl/docs/mer/p50/p5058/5058_advies_natuurdoelanalyse.pdf)

<sup>33</sup> Gebiedsanalyse Wormerveld (2017), blz. 73.

gebiedsanalyse dat de kritische depositiewaarden van H4010B Vochtige heide (laagveengebieden) en H7140B Overgangs- en trilvenen (veenmosrietlanden) al langdurig fors worden overschreden en overschreden blijven. Dit wordt ook onderschreven door de concept-natuurdoelanalyse.<sup>34</sup> Ook volgt uit de natuurdoelanalyse en het advies van de Ecologische Autoriteit dat een (dreigende) verslechtering vanwege de te hoge stikstofdepositie niet is uitgesloten.<sup>35</sup> Bovendien is gebleken dat deze habitattypen nog gevoeliger zijn voor stikstof dan gedacht, wat maakt dat de situatie van stikstofoverbelasting des te ernstiger is. De KDW voor beide habitattypen is in de wetenschappelijke studie van Wageningen Universiteit & Research vastgesteld op 500 mol/ha/j.<sup>36</sup> Voorheen werd uitgegaan van een KDW van 786 mol/ha/j (Vochtige heide) en 714 mol/ha/j (Overgangs- en trilvenen). Als laatste wijzen cliënten erop dat zowel het habitatype Vochtige heide als Overgangs- en trilvenen worden vermeld in een recente wetenschappelijke studie naar de noodzakelijke reductie van stikstofdepositie. Voor het habitatype H7140B Overgangs- en trilvenen (veenmosrietlanden) concludeert het rapport dat voor eind 2025 de stikstofdepositie tot onder de KDW moet zijn gebracht, om te voorkomen dat dit habitatype omvalt en verdwijnt. Een daling tot onder de KDW moet voor het type Vochtige heide (laagveengebieden) zijn gerealiseerd voor 2030.<sup>37</sup> Deze conclusies zijn bevestigd in een rapport van de Taakgroep Ecologische Onderbouwing (TEO).<sup>38</sup>

Kortom, het is evident dat een spoedige stikstofreductie noodzakelijk is voor zowel het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen als voor het voorkomen van verslechtering van de natuurwaarden in Wormerveld. Maatregelen gericht op deze stikstofreductie dienen dan ook getroffen te worden in het kader van art. 6 lid 1 en 2 Hrl.

#### *Noordhollands Duinreservaat*

- 158 Het Noordhollands Duinreservaat is een Natura 2000-gebied ten noorden van het Noordzeekanaal en betreft een uitgestrekt duingebied. Het gebied ligt in de provincie Noord-Holland. Ook in dit gebied bevinden zich verscheidene stikstofgevoelige

<sup>34</sup> Natuurdoelanalyse (concept) Wormerveld (30 maart 2023), blz. 16.

<sup>35</sup> Natuurdoelanalyse (concept) Wormerveld (30 maart 2023), blz. 25.

Advies over Natuurdoelanalyse Wormer- en Jisperveld & Kalverpolder, Ecologische Autoriteit (17 juli 2023), blz. 3-4.

<sup>36</sup> *Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000 (2023)*, blz. 33 en 35: <https://edepot.wur.nl/633179>

<sup>37</sup> *Herstelbaarheid van door stikstofdepositie aangetaste Natura 2000-habitattypen: een overzicht*, Bobbink, R., G. van Dijk, E. Remke & H. Tomassen Onderzoekcentrum B-WARE, Nijmegen. Rapportnummer RP-21.117.21.95 (2022), blz. 4:

[https://www.greenpeace.org/static/planet4-netherlands-stateless/2022/02/6c62b831-Obobbinketal2022rapportherstelbaarheidvoorgp\\_finalfinal.pdf](https://www.greenpeace.org/static/planet4-netherlands-stateless/2022/02/6c62b831-Obobbinketal2022rapportherstelbaarheidvoorgp_finalfinal.pdf)

<sup>38</sup> Resultaten Quick Scan Natuurdoelanalyses, Taakgroep Ecologische Onderbouwing (2022), blz. 3-4: <https://www.rvo.nl/sites/default/files/2022-05/Resultaten-quick-scan-programma-SN.pdf>

habitattypen. Ter illustratie wijzen cliënten op het habitatype H2130C Grijze duinen (heischraal), waarvoor de instandhoudingsdoelstelling uitbreiding oppervlakte en verbetering kwaliteit geldt. Een ander voorbeeld betreft H2180A Duinbossen (droog), waarvoor het doel behoud van zowel het oppervlakte als de kwaliteit is.<sup>39</sup> Ook in de analyses omtrent dit gebied wordt de te hoge stikstofdepositie vermeld als knelpunt voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen.<sup>40</sup> In de concept-natuurdoelanalyses van dit gebied wordt geconcludeerd dat de te hoge stikstofdepositie in de weg staat aan het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen en dat verslechtering niet valt uit te sluiten (Nee-tenzij conclusie), voor onder andere habitatype Grijze duinen (heischraal) en Duinbossen (droog).<sup>41</sup> Maatregelen gericht op stikstofreductie zijn dus nodig om de instandhoudingsdoelstellingen veilig te stellen en om behoud van natuurwaarden te borgen.

- 159 Ook van een dreigende verslechtering vanwege de overbelasting door stikstof is dus sprake. Het Noordhollands Duinreservaat is onder het PAS eveneens ingedeeld in categorie 1b.<sup>42</sup> Daarnaast worden ook in dit gebied de kritische depositiewaarden van verscheidene stikstofgevoelige habitattypen al voor lange duur overschreden. Deze overschrijding blijft, zonder ingrijpen, ook op lange termijn voortbestaan.<sup>43</sup> De natuurdoelanalyses kunnen verslechtering vanwege de te hoge stikstofdepositie dan ook geenszins uitsluiten.<sup>44</sup> Bovendien staat het habitatype Grijze duinen (heischraal) in dit gebied op de urgentielijst van habitattypen, waarvoor de stikstofdepositie voor eind 2025 tot onder de KDW moet zijn gebracht. Dit om te voorkomen dat deze habitattypen onherstelbaar verslechteren en mogelijk zelfs verdwijnen.<sup>45</sup>

Samengevat, ook voor het Noordhollands Duinreservaat staat vast dat zowel instandhoudingsmaatregelen als passende maatregelen

<sup>39</sup> Aanwijzingsbesluit NoordHollands Duinreservaat, blz. 16 en 17:

<https://www.natura2000.nl/sites/default/files/documenten/gebieden/087/N2K087%20W EB-087 Noordhollands%20Duinreservaat.pdf>

<sup>40</sup> Gebiedsanalyse Noordhollands Duinreservaat (2017), blz. 38-39, 48-50:

[https://www.natura2000.nl/sites/default/files/PAS/Gebiedsanalyses\\_vigerend/087\\_Noord hollands%20Duinreservaat\\_gebiedsanalyse\\_25-10-17.pdf](https://www.natura2000.nl/sites/default/files/PAS/Gebiedsanalyses_vigerend/087_Noord hollands%20Duinreservaat_gebiedsanalyse_25-10-17.pdf)

Beheerplan Noordhollands Duinreservaat 2018-2024, blz. 48 en 60:

[https://www.bij12.nl/assets/Noordhollands-Duinreservaat-N2000\\_9-1-2018\\_ia.pdf](https://www.bij12.nl/assets/Noordhollands-Duinreservaat-N2000_9-1-2018_ia.pdf)

<sup>41</sup> Natuurdoelanalyse (concept) Noordhollands Duinreservaat, provincie Noord-Holland (2022), blz. 33-34 en 37-38: [https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Landelijk\\_gebied/Concept\\_natuurdoelanalyses](https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Landelijk_gebied/Concept_natuurdoelanalyses)

<sup>42</sup> Gebiedsanalyse Noordhollands Duinreservaat (2017), blz. 88.

<sup>43</sup> Gebiedsanalyse Noordhollands Duinreservaat (2017), blz. 39 en 48-50.

<sup>44</sup> Natuurdoelanalyse (concept) Noordhollands Duinreservaat, provincie Noord-Holland (2022), blz. 33-34 en 37-38.

<sup>45</sup> *Herstelbaarheid van door stikstofdepositie aangetaste Natura 2000-habitattypen: een overzicht* (2022), blz. 66.

Bevestigd in Resultaten Quick Scan Natuurdoelanalyses, Taakgroep Ecologische Onderbouwing (2022), blz. 3-4.

ter voorkoming van verslechtering van de natuurwaarden getroffen moeten worden, gericht op een daling van de te hoge stikstofdepositie.

#### *Naardermeer*

- 160 Natura 2000-gebied het Naardermeer omvat een natuurlijk meer dat op de overgang van hoge zandgronden naar een poldergebied ligt. Relevante stikstofgevoelige habitattypen in dit gebied zijn onder andere H6410 Blauwgraslanden, H3130 Zwakgebufferde vennen en H7140B Overgangs- en trilvenen (veenmosrietlanden). Voor de laatste twee habitattypen geldt een instandhoudingsdoelstelling van behoud voor het oppervlakte en het water. Voor de blauwgraslanden is het doel een uitbreiding van het oppervlakte en een verbetering van de kwaliteit.<sup>46</sup> Ten aanzien van deze habitattypen blijkt opnieuw dat de te hoge stikstofdepositie een knelpunt is in het behalen van deze instandhoudingsdoelstellingen.<sup>47</sup> In de concept-natuurdoelanalyse wordt voor alle drie de habitattypen gesteld dat de instandhoudingsdoelstellingen op korte en lange termijn niet in zicht zijn, mede vanwege de aanhoudende overmaat aan atmosferische stikstofdepositie.<sup>48</sup> Maatregelen gericht op de reductie van de stikstofdepositie worden dan ook nodig geacht.

- 76 161 Ook is het beeld wat betreft verslechtering in het Naardermeer vanwege de te hoge stikstofdepositie vergelijkbaar met de hierboven beschreven gebieden. Het Naardermeer was onder het PAS ingedeeld in categorie 1b.<sup>49</sup> Daarnaast worden ook in dit gebied de KDW's van de stikstofgevoelige habitattypen langdurig overschreden.<sup>50</sup> De natuurdoelanalyse kan verslechtering vanwege stikstofdepositie niet uitsluiten.<sup>51</sup> Bovendien is de ernst van de stikstofoverbelasting ook in dit gebied tot voor kort onderschat, nu voor verscheidene habitattypen de KDW naar beneden is gebracht. Hierboven is al gesteld dat dit bijvoorbeeld geldt voor habitatype Overgangs- en trilvenen. De KDW van het habitatype Blauwgraslanden is van 1071 mol/ha/j terug gebracht naar

---

<sup>46</sup> Aanwijzingsbesluit Naardermeer, blz. 16:

[https://www.natura2000.nl/sites/default/files/documenten/gebieden/094/N2K094\\_DB%20HV%20Naardermeer.pdf](https://www.natura2000.nl/sites/default/files/documenten/gebieden/094/N2K094_DB%20HV%20Naardermeer.pdf)

<sup>47</sup> Gebiedsanalyse Naardermeer (2017), blz. 56-60, 63-66:

[https://www.natura2000.nl/sites/default/files/PAS/Gebiedsanalyses\\_vigerend/094\\_Naardermeer\\_GA\\_25-10-2017.pdf](https://www.natura2000.nl/sites/default/files/PAS/Gebiedsanalyses_vigerend/094_Naardermeer_GA_25-10-2017.pdf)

Beheerplan Naardermeer (2020), blz. 66 en 68: <https://www.bij12.nl/wp-content/uploads/2020/10/Natura-2000-Beheerplan-94-Naardermeer.pdf>

Natuurdoelanalyse (concept) Naardermeer (2023), blz. 16-17, 26: [https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Landelijk\\_gebied/Concept\\_natuurdoelanalyses/Naardermeer.pdf](https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Landelijk_gebied/Concept_natuurdoelanalyses/Naardermeer.pdf)

<sup>48</sup> Natuurdoelanalyse (concept) Naardermeer (2023), blz. 28, 30-31.

<sup>49</sup> Gebiedsanalyse Naardermeer (2017), blz. 125.

<sup>50</sup> Gebiedsanalyse Naardermeer (2017), blz. 40.

Natuurdoelanalyse (concept) Naardermeer (2023), blz. 16-17.

<sup>51</sup> Natuurdoelanalyse (concept) Naardermeer (2023), blz. 28, 30-31.

slechts 786 mol/ha/j.<sup>52</sup> De Blauwgraslanden staan ook op de eerder genoemde urgentielijst. Geconcludeerd wordt dat de stikstofdepositie voor 2030 tot onder de KDW moet zijn gebracht, om te voorkomen dat er onherstelbare schade optreedt aan dit habitattypen. Dit geldt ook voor H3130 Zwakgebufferde vennen.<sup>53</sup>

De conclusie voor het Naardermeer is dan ook dat instandhoudings- en passende maatregelen noodzakelijk zijn om de negatieve effecten van de te hoge stikstofdepositie op de habitattypen te doen stoppen.

Andere instandhoudings- of passende maatregelen

- 77
- 162 Gelet op het bovenstaande staat het vast dat voor de betrokken Natura 2000-gebieden instandhoudings- en passende maatregelen getroffen moeten worden, gericht op de reductie van stikstof. Zoals reeds is aangevoerd betreft de beëindiging van de bedrijfsvoering van de negen saldogevers een maatregel die naar zijn aard ook geschikt is als instandhoudings- of passende maatregel. Dit geldt te meer nu deze maatregel wordt ingezet om de significant negatieve effecten vanwege een toename van stikstofdepositie te mitigeren. Als de maatregel significant negatieve effecten kan mitigeren, is de maatregel logischerwijs ook geschikt om bij te dragen aan het voorkomen van een (dreigende) verslechtering. Dit betekent dan ook dat de Minister moet motiveren dat de bedrijfsbeëindiging van de saldogevers niet nodig is om te voldoen aan haar verplichtingen op grond van artikel 6 lid 1 en 2 Hrl. Daarvoor moet de Minister inzichtelijk maken welke andere maatregelen getroffen worden om een daling van stikstofdepositie te realiseren (ECLI:NL:RVS:2021:2627, r.o. 30.5). Dit moet bovendien inzichtelijk worden gemaakt per Natura 2000-gebied.
- 163 Een uiteenzetting hiervan ontbreekt in het bestreden besluit echter geheel. De Minister kan ook niet motiveren dat er voldoende andere stikstofreductiemaatregelen worden getroffen, omdat deze er niet in de benodigde mate zijn. De huidige stikstofaanpak is onder andere neergelegd in het Programma Stikstof en Natuurverbetering<sup>54</sup>, en in provinciale plannen. De maatregelen uit het programma en de provinciale plannen zijn door bestuursrechters al meerdere malen onvoldoende bevonden om aan de verplichtingen van artikel 6 van de Hrl te kunnen voldoen.

---

<sup>52</sup> *Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000 (2023)*, blz. 34.

<sup>53</sup> *Herstelbaarheid van door stikstofdepositie aangetaste Natura 2000-habitattypen: een overzicht (2022)*, blz. 4.

Bevestigd in Resultaten Quick Scan Natuurdoelanalyses, Taakgroep Ecologische Onderbouwing (2022), blz. 3-4.

<sup>54</sup> Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (2022-2035): <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-ce9cacdc2f43a287fda6ed95e3d2d2f0a95e277f/pdf>

- 164 Over de uitvoering en effectiviteit van de generieke maatregelen die door het Rijk worden genomen, heeft de Afdeling zich in de Porthos-uitspraak van 2 november 2022 krachtig uitgesproken (ECLI:NL:RVS:2022:3159). De Afdeling concludeert dat het pakket met nieuwe bronmaatregelen met vele onzekerheden is omgeven (r.o. 41.3.1). Een groot deel van de maatregelen zijn nog niet in uitvoering. En van de maatregelen die al wel in uitvoering zijn, zijn de effecten te onzeker. De Afdeling heeft dit oordeel voor een groot deel gebaseerd op een rapport van het Planbureau voor de Leefomgeving, waarin de effectiviteit van de bronmaatregelen is geanalyseerd. Uit deze analyse blijkt dat in feite alle bronmaatregelen zijn omgeven door relevante onzekerheden.<sup>55</sup> In de Porthos-uitspraak werden de maatregelen beoordeeld aan de hand van art. 6, lid 3 van de Hrl, maar uit de beoordeling van de Afdeling volgt dat de effecten ook in het kader van art. 6, lid 2 van de Hrl te onzeker zijn (vgl. ECLI:NL:RBOBR:2022:5151, r.o. 9.10).
- 165 De provinciale plannen bouwen grotendeels voort op de maatregelen van het Rijk. De onzekerheden ten aanzien van deze maatregelen werken dus door in de provinciale plannen. Over de provinciale plannen van onder meer provincie Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht hebben verscheidene rechtbanken zich al uitgesproken. Alle rechtbanken hebben moeten concluderen dat de plannen voorsnog onvoldoende zijn om te voldoen aan art. 6 lid 2 Hrl (zie ECLI:NL:RBNHO:2022:3888, r.o. 18; ECLI:NL:RBDHA:2022:1139, r.o. 8.3; ECLI:NL:RBMNE:2021:4524, r.o. 32-33). Tevens is van belang dat de huidige plannen niet inzichtelijk maken welke maatregelen er per gebied worden getroffen en welke reducties deze maatregelen voor het betreffende gebied realiseren. Daarmee kan hoe dan ook uit de huidige plannen niet worden afgeleid dat voor de specifieke getroffen Natura 2000-gebieden voldoende maatregelen getroffen worden.
- 166 Ook de natuurdoelanalyses concluderen dat er onvoldoende maatregelen worden getroffen om de instandhoudingdoelstellingen te behalen en verslechtering te voorkomen. Zo concluderen de analyses voor Wormerveld<sup>56</sup>, Kennemerland-Zuid<sup>57</sup> en Naardermeer<sup>58</sup> ten aanzien van de hierboven genoemde habitattypen dat er aanvullende stikstofreductiemaatregelen

---

<sup>55</sup> Analyse Stikstofbronmaatregelen, PBL (24 april 2020):

[https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl\\_analyse\\_stikstofbronmaatregelen\\_24\\_april\\_2020.pdf](https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl_analyse_stikstofbronmaatregelen_24_april_2020.pdf)

<sup>56</sup> Natuurdoelanalyse (concept) Wormer- en Jisperveld & Kalverpolder (30 maart 2023), blz. 25-26.

Zie ook Advies over Natuurdoelanalyse Wormer- en Jisperveld & Kalverpolder, Ecologische Autoriteit (17 juli 2023), blz. 2-3

<sup>57</sup> Natuurdoelanalyse (concept) Kennemerland-Zuid, provincie Zuid-Holland (2023), blz. 249-50.

Natuurdoelanalyse (concept) Kennemerland-Zuid, provincie Noord-Holland (2023), blz. 33-34, 36-37.

<sup>58</sup> Natuurdoelanalyse (concept) Naardermeer (2023), blz. 28, 30-31.

noodzakelijk zijn. De huidige plannen, bestaande uit natuurherstel- en bronmaatregelen, zijn in dit verband niet genoeg.

- 167 Gelet op het bovenstaande kan niet anders dan geconcludeerd worden dat de beëindiging van de bedrijfsactiviteiten van de negen saldogevers als maatregel nodig is in het kader van artikel 6 lid 1 en 2 Hrl. Dit betekent dat er geen sprake is van een aanvullende maatregel, die in de passende beoordeling van Schiphol betrokken had mogen worden.

Dat de Minister de externe saldering dan toch toestaat, zelfs zonder te toetsen aan additionaliteit, kan niet worden gevolgd. Dit geldt te meer nu reeds binnen de relevante ministeries bekend was dat het additionaliteitscriterium in de weg kon staan aan extern salderingsmaatregelen bij de vergunningverlening van Schiphol. Zo blijkt uit een interne notitie die openbaar is gemaakt naar aanleiding van een verzoek op grond van de Wet Open Overheid<sup>59</sup>, dat de kans reëel is dat extern salderen in de omgeving van Schiphol niet mogelijk is (blz. 5-6):

Als input op de natuurdoelanalyses heeft de Taakgroep Ecologische Onderbouwing (TEO) een Urgentielijst met habitattypen en leefgebieden van soorten opgesteld, waarvan momenteel meer dan 20% van de areaal overbelast is. Hiervoor is de methode gebruikt uit Bobbink (2021) en Bobbink e.a. (2022). Momenteel werkt de TEO aan het duiden van de mogelijkheden om met 'overlevingsmaatregelen' nog wel verslechtering kan worden tegengegaan (in onderscheid met

duurzaam systeemherstel).<sup>8</sup> Als die mogelijkheid er generiek niet is, of als de maatregel in een concreet gebied niet toepasbaar is, betekent dat – wanneer in een gebiedsspecifieke analyse blijkt dat de stikstofoverbelasting op dat habitatype leidt tot mogelijke verslechtering – de enige resterende maatregel het wegnemen van die overbelasting is door het nemen van bronmaatregelen. De kans is reëel dat in de omgeving van Schiphol geen mitigerende maatregelen kunnen worden ingezet.

En zie ook deze passage op blz. 6:

#### Relatie met toestemmingverlening

Afgaande op de ontwikkelingen rond de Urgentielijst van het TEO, lijkt het een reëel risico dat ook in de gebiedspecifieke natuurdoelanalyses voor een deel van de gebieden geconcludeerd gaat worden dat voor het borgen van natuurbehoud veel meer extra stikstofreductie moet worden gerealiseerd dan voorzien was. Dit terwijl er nog geen zicht is op concrete maatregelen en de uitvoering van veel maatregelen veel tijd zal vragen. In deze situatie zal het onderbouwen van additionaliteit van mitigerende maatregelen die naar hun aard ook kunnen worden ingezet om te voldoen aan de verplichtingen uit artikel 6, lid 1 en 2 van de richtlijn, zo goed als onmogelijk worden. Dit zal ook het legaliseringsprogramma voor PAS-meldingen raken en het afwijzen van intrekkingverzoeken m.b.t. vergunningen op grond van artikel 5.4, lid 2, Wnb en toepassing van de aanschrijvingsbevoegdheid op grond van artikel 2.4 Wnb met betrekking tot bestaande rechten lastiger maken.

Omdat projecten of maatregelen gezien de rekenafstanden in de meeste gevallen een gebied zullen raken waar additionaliteit niet kan worden onderbouwd, zullen veel projecten hiermee te maken krijgen.

Uit de tekst van de notitie kan worden opgemaakt dat deze geschreven is nog voordat TEO de definitieve urgentielijst had

---

<sup>59</sup> Zie <https://open.overheid.nl/documenten/bfe3fdb9-3779-48ec-8d9d-10b850543ddd/file>

vastgesteld en de natuurdoelanalyses waren gepubliceerd. Inmiddels zijn de resultaten van deze onderzoeken bekend. Geconcludeerd kan worden dat de kans terecht als reëel is ingeschat dat in de omgeving van Schiphol geen externe mitigerende maatregelen kunnen worden ingezet. Gebleken is immers dat in de betrokken natuurgebieden habitattypen aanwezig zijn, die op de Urgentielijst van TEO zijn terechtgekomen, mede vanwege de beperkte effectiviteit van herstelmaatregelen op deze habitattypen. Ook hebben de natuurdoelanalyses inderdaad laten zien dat er veel meer stikstofreductie moet worden gerealiseerd in de Natura 2000-gebieden in de buurt van Schiphol. Maatregelen om tot deze reductie te komen zijn er niet. Cliënten onderschrijven dan ook de conclusie van de notitie dat het in deze situatie ‘zo goed als onmogelijk’ is geworden om te onderbouwen dat aan het additionaliteitsvereiste kan worden voldaan.

Overige kritiek ten aanzien van de saldogevers

168 Hierboven is de opvatting van de Minister over de te hanteren referentiesituatie en het daaraan verbonden te mitigeren depositiesaldo weersproken. Bovendien is uiteengezet dat de additionaliteitstoets ten onrechte ontbreekt. Subsidiar geldt echter dat, ook als de opvatting van de Minister wordt gevolgd, en voorbij gegaan wordt aan het ontbreken van de additionaliteitstoets, significante negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden niet met voldoende zekerheid zijn uitgesloten. De door Royal Schiphol Group aangedragen externe salderingsmaatregelen zijn niet voldoende om de negatieve effecten te mitigeren. Dat wordt in het navolgende uiteengezet.

169 Alvorens de saldogevende bedrijven één voor één te bespreken, wordt eerst een algemene kanttekening geplaatst bij het door de Minister gehanteerde toetsingskader.

De Minister heeft geen acht geslagen op de doorwerking die het AquaPri-arrest voor het bestreden besluit heeft. Uit dit arrest, door het Hof van Justitie van de Europese Unie op 10 november 2022 uitgesproken, volgt immers dat het betrekken van extern saldo als mitigerende maatregel aan een strengere toets had moeten worden onderworpen.

In het arrest, met vindplaats ECLI:EU:C:2022:864, heeft het Hof het volgende voor recht verklaard:

1) *Artikel 6, lid 3, eerste volzin, van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna*

*moet aldus worden uitgelegd dat:*

*de voortzetting, onder ongewijzigde voorwaarden, van de exploitatie van een installatie die reeds in de projectfase is vergund, in beginsel niet hoeft te worden onderworpen aan de in die bepaling neergelegde beoordelingsverplichting. Echter, ingeval de aan de afgifte van de vergunning in kwestie voorafgaande beoordeling enkel betrekking had op de gevolgen van het project afzonderlijk*



– zonder dat in aanmerking werd genomen dat dit project bestond naast andere projecten – en die vergunning de voortzetting van die exploitatie bovendien afhankelijk stelt van de voorwaarde dat een nieuwe vergunning wordt verkregen waarin het nationale recht voorziet, moet aan de afgifte van deze nieuwe vergunning een nieuwe beoordeling voorafgaan die voldoet aan de vereisten van die bepaling.

2) Artikel 6, lid 3, eerste volzin, van richtlijn 92/43

moet aldus worden uitgelegd dat:

*bij de vaststelling of het nodig is om voor de voortzetting van de exploitatie van een installatie die reeds in de projectfase is vergund na een beoordeling die niet voldeed aan de vereisten van die bepaling, een nieuwe beoordeling moet worden verricht die wel voldoet aan die vereisten, en in voorkomend geval bij het verrichten van deze nieuwe beoordeling, rekening behoort te worden gehouden met de in de tussentijd verrichte beoordelingen, zoals die welke zijn voorafgegaan aan de vaststelling van een nationaal stroomgebiedbeheersplan en een Natura 2000-plan die onder meer betrekking hebben op de zone waarin het gebied gelegen is waarvoor die exploitatie gevolgen kan hebben, indien deze eerdere beoordelingen relevant zijn en de daarin vervatte vaststellingen, inschattingen en conclusies volledig, nauwkeurig en definitief zijn.*

Uit het eerste deel van deze verklaring blijkt dat de rechtszekerheid van de initiatiefnemer van een project niet zover strekt dat zonder meer van de juistheid van een eerdere beoordeling moet worden uitgegaan indien naar nationaal recht een nieuwe toestemming nodig is voor voortzetting van het project. Indien geconstateerd wordt dat deze beoordeling niet aan de vereisten van art. 6, lid 3, Hrl voldeed, is voorafgaand aan de nieuwe toestemming een nieuwe beoordeling nodig die wel aan deze vereisten voldoet.

In het eerste deel van de verklaring wordt expliciet gesproken over het niet uitvoeren van een cumulatietoets. Dit gebrek was in het arrest namelijk aan de orde, en het Hof zag reden te verklaren dat dit specifieke gebrek in ieder geval maakt dat een beoordeling niet voldoet aan art. 6, lid 3, Hrl. In het tweede deel van de verklaring abstraheert het Hof echter van het specifieke gebrek dat in het arrest aan de orde was. Het Hof spreekt in dat deel van de verklaring in het algemeen over een beoordeling die niet voldoet aan de vereisten van voornoemde bepaling, waarvan kan worden vastgesteld dat deze opnieuw dient te worden uitgevoerd, zonder daarbij een specifiek gebrek aan te duiden.

Bij deze vaststelling dienen volgens het Hof zelfs alle latere beoordelingen te worden betrokken, voor zover die relevant zijn en volledig, nauwkeurig en definitief. Daaruit blijkt dat behalve het ontbreken van een cumulatietoets ook een verscheidenheid aan andere gebreken de noodzaak kan geven tot het opnieuw uitvoeren van een beoordeling. Deze gebreken kunnen bovendien ook buiten de bepaling van de aard en omvang van het eerder toegestane project gelegen zijn. Het Hof wijst immers expliciet op de mogelijke relevantie van beoordelingen die ten grondslag liggen aan stroomgebiedbeheersplannen en Natura 2000-plannen, waarin normaliter geen gegevens zullen zijn opgenomen over specifieke projecten, maar juist over de in Natura-2000 gebieden aanwezige

natuurwaarden en omstandigheden die deze natuurwaarden beïnvloeden.

- 170 Een dergelijk brede uitleg van het AquaPri-arrest vindt ook steun in de opbouw van de eerste prejudiciële vraag in punt 28-47 van dat arrest. Aldaar schetst het Hof in punt 38-43 eerst in algemeenheid dat een bevoegd gezag onder omstandigheden een nieuwe beoordeling kan laten opstellen door een bestaande toestemming in te trekken of te schorsen, maar dat zij eraan gehouden is deze beoordeling te laten verrichten indien voor de voortzetting van het project naar nationaal recht een nieuwe toestemming vereist is:

*43 Daarbij komt dat wanneer een lidstaat in een handeling van algemene strekking of in een handeling van individuele strekking heeft bepaald dat voor de voortzetting van een reeds vergunde activiteit een nieuwe vergunning vereist is, de bevoegde nationale autoriteit de afgifte van die nieuwe vergunning afhankelijk moet stellen van een nieuwe beoordeling die voldoet aan de vereisten van artikel 6, lid 3, eerste volzin, van richtlijn 92/43, indien voor die activiteit nog geen dergelijke beoordeling blijkt te zijn verricht. In dat geval zal die autoriteit alle feitelijke en juridische consequenties moeten trekken uit deze nieuwe beoordeling, die zij verricht in verband met het besluit dat zij dient te nemen over de eventuele afgifte van een nieuwe vergunning.*

Het is uit deze algemene redenering dat het Hof vervolgens in punt 44-47 de in het arrest ter zake doende situatie onderzoekt en tot haar eerste verklaring voor recht komt.

82

- 171 Op deze redeneerwijze van het Hof, waar vanuit het algemene het specifieke wordt afgeleid, is ook eerder door de rechtbank Noord-Nederland geweest (ECLI:NL:RBNNE:2023:4216, r.o. 7.4-7.5.2).
- 172 Ook Uw Rechtbank heeft onderschreven dat een bij het verlenen van een eerdere toestemming niet opgemerkte fout in de vaststelling van de depositietoename van een toegestaan project, niet mag doorwerken in een nieuw uit te voeren beoordeling ten behoeve van een eventuele nieuwe toestemming voor het onder gewijzigde omstandigheden voortzetten van dat project. Ook dit was een andere fout dan het ontbreken van een cumulatietoets. Ook Uw rechtbank heeft daarbij naar het Aqua-Pri arrest verwezen (ECLI:NL:RBGEL:2023:4149, r.o. 7.3).
- 173 In het AquaPri-arrest worden enkel de situaties onderscheiden waarbij al dan niet een nieuwe toestemming nodig is voor de voortzetting van één project. In het geval van extern salderen, waarbij naar Nederlands recht altijd een toestemming is vereist, gaat het juist om het initiatief tot de uitvoer van een tweede project. Het spreekt echter voor zich dat de hiervoor benodigde toestemming in dezelfde categorie valt als de nieuwe toestemming die gelet op de wijziging van omstandigheden of een handeling van algemene of individuele strekking nodig is voor de voortzetting van een reeds vergund project. Extern salderen is immers een instrument waarbij voor het uitsluiten van significante negatieve effecten van een project uitdrukkelijk wordt voortgebouwd op de passende beoordeling die eerder ten behoeve van een ander project is

opgesteld. Een andere uitleg zou bovendien tot de situatie leiden dat de exploitant van een vergund project aan deze vergunning minder rechtszekerheid kan ontlennen dan de initiatiefnemer van een nog niet gestart project, hetgeen het Hof redelijkerwijs niet bedoeld kan hebben.

- 174 Ook bij een toestemming die is verleend op basis van extern salderen, kortom, is het bevoegd gezag eraan gehouden deze toestemming afhankelijk te stellen van de uitvoering van een nieuwe beoordeling, waaruit zij alle feitelijke en juridische consequenties dient te trekken, als blijkt dat de eerdere toestemming is verleend op basis van een passende beoordeling die niet voldeed aan de vereisten van art. 6 lid 3 Hrl.

Met inachtneming van het bovenstaande wordt hieronder per saldogevende activiteit besproken of significante negatieve effecten met het als mitigerende maatregel betrekken van deze activiteit zijn uitgesloten.

*Locatie B Jisperdijk 7a Wijdewormer*

- 175 Bij deze salderingstransactie wordt voortgebouwd op een natuurvergunning d.d. 18 december 2009 die is verleend voor de Jisperdijk 7a, Wijdewormer. Zie productie 41.

In de natuurvergunning wordt ten onrechte gesteld dat de depositie op stikstofgevoelige habitattypen met het verlenen van de vergunning afneemt. Daarvoor wordt een vergelijking gemaakt met de ontwikkelingen die plaats hebben gevonden bij een andere inrichting die door dezelfde vergunninghouder wordt geëxploiteerd, maar op ongeveer 1,3 km afstand gelegen is. Deze vergelijking had niet gemaakt mogen worden, nu het niet gaat om één-en-hetzelfde project (ECLI:NL:RVS:2016:2017, r.o. 4.5).

Als gevolg van de onterechte veronderstelling dat deposities als gevolg van het project afnemen, heeft in de natuurvergunning in het geheel geen beoordeling plaatsgevonden van de effecten van de stikstofdepositie van het project. Dat toch een natuurvergunning is verleend, heeft te maken met de mogelijke effecten op weidevogels tijdens de bouw van de stal.

In de vergunning is wel een beoordeling gegeven van de effecten van het beoogde project op Natura 2000-gebieden. Daarbij is echter uitgegaan van verouderde inzichten over de hoogte van de KDW. Voor het habitatype H4010B Vochtige heiden (laagveengebied) is uitgegaan van een KDW van 1300 mol N/ha/jr, waar de KDW naar huidige inzichten 500 mol N/ha/jr bedraagt. In de natuurvergunning is geen toets uitgevoerd naar de effecten op deze habitattypen, omdat er een ander habitatype was met een lagere KDW van 700 mol N/ha/jr. Naar huidig inzicht is dit dus niet het geval, maar voor het volledig uitsluiten van significante negatieve

effecten op Natura 2000-gebieden had hoe dan ook een toets moeten plaatsvinden van de effecten op alle geraakte habitattypen met een (naderende) overschrijding van de KDW.

Voorts worden in de natuurvergunning effecten besproken op het gebied Wormer- en Jisperveld & Kalverpolder. Het in de natuurvergunning toegestane project heeft ook effecten op de Natura 2000-gebieden Polder Westzaan, Ilperveld, Varkensland, Oostzanerveld & Twiske, Eilandspolder, Noordhollands Duinreservaat, Kennemerland-Zuid en Schoorlse Duinen. Deze effecten zijn echter ten onrechte niet onderzocht.

Bovendien is de vergunning getoetst aan het Toetsingskader ammoniak rondom Natura 2000-gebieden, waarbij het toetsingskader, dat stelde dat de depositie niet meer dan 5 % van de KDW mocht bedragen, met een factor 5 tot 10 is aangescherpt tot 0,5 à 1,0 % van de KDW. Van dit toetsingskader is echter geoordeeld dat dit onvoldoende zekerheid verschafte dat er geen significante effecten optraden. Zie de uitspraak ECLI:NL:RVS:2008:BF2165. Dat moet ook gelden voor de aanscherping van het toetsingskader, want uit vaste rechtspraak volgt dat niet uitgegaan mag worden van een getalsmatige grens, zonder dat die conclusie is gebaseerd op objectieve verifieerbare gegevens, verkregen uit (nader) onderzoek. Uit de rechtspraak volgt daarentegen dat iedere toename, hoe gering ook, bijvoorbeeld 0,02 mol stikstof per ha per jaar, leidt tot de conclusie dat het project significante gevolgen kan hebben. Zie de uitspraken ECLI:NL:RVS:2015:3111 en ECLI:NL:RVS:2017:1259, r.o. 9.6. Dit steekt nog te meer, nu het project volgens de natuurvergunning een stikstofdepositie veroorzaakte van maar liefst 10,16 mol per ha per jaar. Dat is zelfs meer dan 1 % van de KDW van habitatype H7140b van 700 mol per ha per jaar.

Vóór verlening van de natuurvergunning van 18 december 2009 was op de betreffende locatie geen inrichting aanwezig. De Minister is er dus aan gehouden alsnog de volledige effecten van door het project veroorzaakte stikstofdepositie te beoordelen, waarbij moet worden uitgegaan van de actuele inzichten over de hoogte van de KDW. Nu dit onderzoek echter niet is uitgevoerd, had deze locatie niet als saldogever betrokken mogen worden.

*Locatie C Grootschermerweg 2 Grootschermer*

- 176 Bij deze salderingstransactie wordt voortgebouwd op een Wabo-vergunning d.d. 28 oktober 2014 (zie productie 42) waaraan een VVGB d.d. 15 september 2014 ten grondslag ligt. Zie productie 43. Eerder is op 10 juli 2012 een Wabo-vergunning verleend waaraan een VVGB d.d. 1 juli 2012 ten grondslag ligt. Zie productie 44. Op de hier relevante referentiedatum vigeerde een Hinderwetvergunning d.d. 30 maart 1993. Zie productie 45.

In zowel de VVGB d.d. 1 juli 2012 als de VVGB van 15 september 2014 is overwogen dat de depositie als gevolg van de destijds beoogde wijzigingen afneemt. Naar huidig inzicht is deze beoordeling niet juist. Er is uitgegaan van onjuiste inzichten over de emissiefactor bij toepassing van RAV-factoren. In de Hw-vergunning d.d. 30 maart 1993 zijn 50.000 dierplaatsen vergund met RAV-factor E 5.100. In de Wabo-vergunning d.d. 18 oktober 2014 zijn 175.000 dierplaatsen vergund met RAV-factor E 5.11. Naar huidig inzicht komt dit overeen met een emissie van 3400 respectievelijk 3675 kg NH<sub>3</sub>. De emissie is dus toegenomen en dit valt niet te rijmen met de overweging dat de door het project veroorzaakte depositie tweemaal is afgenomen. De Minister is er ten onrechte vanuit gegaan dat 3675 kg NH<sub>3</sub> als mitigerende maatregel had kunnen worden betrokken.

In de publicatie van de Wabo-vergunning d.d. 10 juli 2012 is vermeld dat de vergunning ziet op de activiteiten bouwen (sub a) veranderen of oprichten van een inrichting of mijnbouwwerk (sub e). Nagelaten is te vermelden dat de vergunning tevens ziet op het uitvoeren van een project met mogelijke significante effecten op Natura 2000-gebieden, te weten het verrichten van een andere activiteit die behoort tot een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorie activiteiten die van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving (sub i). Nu het geen natuurvergunning betrof en van de aangehaakte natuurtoestemming niet op juiste wijze is kennisgegeven, staat vast dat het algemeen respectievelijk het betrokken publiek niet voldoende in gelegenheid is gesteld om zienswijzen kenbaar te maken of beroep aan te tekenen (vergelijk ECLI:NL:RVS:2008:BG1132).

Er dient opnieuw te worden beoordeeld, naar huidige inzichten over de in het verleden toegestane projecten, wat de kleinst toegestane depositie sinds de referentiedatum is. De Minister heeft nagelaten dat te doen.

*Locatie D Jisperweg 111 Westbeemster*

- 177 Bij deze salderingstransactie wordt voortgebouwd op een natuurvergunning d.d. 11 augustus 2014. Zie productie 46.

In de passende beoordeling bij deze vergunning is uitgegaan van een KDW van 714 mol N/ha/jr voor habitatype H7140b Veenmosrietlanden, waar deze naar huidig inzicht 700 mol N/ha/jr bedraagt. De effecten op andere habitatypen is niet onderzocht, terwijl deze wel degelijk voorkomen in de betrokken Natura-2000 gebieden. In het gebied Ilperveld, Varkensland, Oostzanerveld & Twiske wordt de KDW overschreden voor het volledige areaal van het habitatype H4010B Vochtige heiden (laagveengebied) en voor een deel van het areaal op habitatype H91D0 Hoogveenbossen. In het gebied Wormer- en Jisperveld & Kalverpolder wordt de KDW

ook overschreden op het habitatype H4010B Vochtige heiden (laagveengebied).

Onder verwijzing naar een onderzoek van Jaspers et al. wordt in de passende beoordeling gesteld dat een toename van minder dan 0,5% van de KDW ecologisch feitelijk niet meetbaar is. Gesteld wordt tevens dat het project in cumulatie met andere projecten een bijdrage van 1,9% veroorzaakt op het habitatype H7140b Veenmosrietlanden in het gebied Wormer- en Jisperveld & Kalverpolder. Enkel op basis van hetgeen gesteld wordt in de passende beoordeling had dus al moeten worden geconcludeerd dat significante negatieve effecten niet zijn uitgesloten. De drempelwaarde die door het college is aangedragen wordt namelijk overschreden.

Ook de toepassing van een drempelwaarde van 0,5 % is naar huidige inzichten echter niet toereikend om significante negatieve effecten te kunnen uitsluiten. De Afdeling heeft meermaals geoordeeld dat het hanteren van een louter getalsmatige grens, zoals een percentage van de KDW, niet voldoende is om af te zien van een passende beoordeling of om significant negatieve effecten uit te sluiten. Iedere toename kan relevant zijn:

86

*Uit de rechtspraak van de Afdeling volgt dat iedere toename, hoe gering ook (bijv. 0,02 mol N/ha/jr), leidt tot de conclusie dat een project significante gevolgen kan hebben, zodat daarvoor een passende beoordeling moet worden gemaakt. (ECLI:NL:RVS:2017:1259, r.o. 9.6)*

Een toename van stikstofdepositie moet dan ook ook worden gezien in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen en de staat van instandhouding van de betrokken Natura 2000-gebieden (ECLI:NL:RVS:2015:3111, r.o. 3.3-4; ECLI:NL:RVS:2009:BH9238, r.o. 2.3.2; ECLI:NL:RVS:2011:BQ3434, r.o. 2.6.6; en ECLI:NL:RVS:2015:2245, r.o. 8.4). Dat is in de passende beoordeling niet gebeurd. De staat van instandhouding, zoals deze in knelpuntenanalyses beschikbaar was, wordt weliswaar geparafraseerd, maar deze wordt niet in relatie gebracht met de stikstofdepositie die door het project wordt veroorzaakt. De conclusie van de passende beoordeling is louter gebaseerd op de getalsmatige grens.

In de passende beoordeling is enkel naar de effecten op drie gebieden gekeken. De effecten op de gebieden Polder Westzaan, Noordhollands Duinreservaat, Schoorlse Duinen en Kennemerland-Zuid zijn in het geheel niet beoordeeld. Het project veroorzaakt wel relevante deposities op deze gebieden. Deze hadden alsnog beoordeeld moeten worden, hetgeen in het bestreden besluit is nagelaten.

Nu de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan de vergunning van 11 augustus 2014 gebreken bevat, en geen nieuwe

beoordeling heeft plaatsgevonden, had de Minister het bestreden besluit niet op deze vergunning mogen baseren.

Voorts wordt opgemerkt dat de saldogevende activiteit gelegen is op meer dan 1 kilometer afstand van een Natura 2000-gebied. De Minister heeft in het bestreden besluit geen blijk gegeven van een onderzoek naar de datum waarop het bedrijf feitelijk is gestopt. Daardoor is niet verzekerd dat de voor het onderhavige project betrokken depositieruimte niet reeds is uitgegeven als stoppersruimte onder het PAS, waardoor significante negatieve effecten niet met voldoende zekerheid zijn uitgesloten (ECLI:NL:RVS:2018:4192, r.o. 6.8, 7.4, 9.13, 10.2, 12.3 en 13.1).

*Locatie E Noorderweg 126 Wijdewormer*

178 Bij deze salderingstransactie wordt voortgebouwd op een natuurvergunning d.d. 15 april 2014. Zie productie 47.

Deze vergunning is zelf op basis van extern salderen verleend met een derde toestemming. Noch in het bestreden besluit, noch in het rapport 'Externe saldering Schiphol' is vermeld om welke toestemming het gaat. In de ter inzage gelegde kopie van de natuurvergunning zijn alle identificerende kenmerken van de derde saldogevende activiteit, zoals het kenmerk, de datum en de bedrijfslocatie, weggelakt. Daardoor is in het geheel niet duidelijk welk passend beoordeeld en toegestaan project op welke locatie de grondslag vormt voor de onderhavige salderingstransactie. Om significante negatieve effecten uit te kunnen sluiten, moet dit wel duidelijk zijn. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 20 december 2017, in de situatie waar een passende beoordeling achterwege werd gelaten omdat werd voortgebouwd op de passende beoordeling uit een eerdere vergunning:

*[...] Verder wijst de Afdeling erop dat indien in de planregels wordt verwezen naar een natuurbeschermingswetvergunning, dit uit een oogpunt van rechtszekerheid slechts aanvaardbaar is indien volstrekt duidelijk is om welke vergunning het gaat, bijvoorbeeld door te verwijzen naar de datum en het kenmerk van de vergunning. [...]*  
(ECLI:NL:RVS:2017:3530, r.o. 4.4)

Om te kunnen voortbouwen op een eerdere beoordeling moet, kortom, duidelijk zijn om welke beoordeling het gaat.

De natuurvergunning d.d. 15 april 2014 is voor het overige verleend op basis van intern salderen. Het intern saldo is vastgesteld op basis van een aanvraagformulier voor de verplaatsing van een bedrijf, dat bij de passende beoordeling is gevoegd. Een toestemming voor het project is niet bijgevoegd. In de passende beoordeling wordt gesteld dat andere gegevens dan het aanvraagformulier in het dossier van de Provincie niet aanwezig zijn. Het saldo is toch in de passende beoordeling die aan de vergunning van 15 april 2014 ten grondslag ligt betrokken. Dat had niet mogen gebeuren. Het bestaan van een toestemming voor deze

activiteit was niet op basis van objectieve gegevens aangetoond, hetgeen wel had gemoeten (ECLI:NL:RBOVE:2021:4405, 12.2). Omdat in het geheel niet duidelijk is op welke passende beoordelingen en welke toestemmingen met deze salderingstransactie wordt voortgebouwd, kan de Minister significante negatieve effecten met deze salderingstransactie niet uitsluiten.

In de passende beoordeling is enkel verwezen naar de effecten op vier Natura 2000-gebieden. De effecten van de eerdere salderingstransactie op de gebieden Kennemerland-Zuid, Noordhollands Duinreservaat en Schoorlse Duinen zijn in de eerder passende beoordeling niet onderzocht. In het bestreden besluit is nagelaten dit gebrek te herstellen.

Voorts wordt opgemerkt dat de saldogevende activiteit gelegen is op meer dan 1 kilometer afstand van een Natura 2000-gebied. Bij gebrek aan onderzoek naar de datum van feitelijke stopzetting van de activiteit kan de Minister niet uitsluiten dat de depositieruimte reeds is vergeven als PAS-stoppersruimte (ECLI:NL:RVS:2018:4192, r.o. 6.8, 7.4, 9.13, 10.2, 12.3 en 13.1).

*Locatie F Veenderdijk 3 Rijpwateringen*

- 88 179 In het rapport 'Externe saldering Schiphol' is gesteld dat de vergunde activiteiten volgen uit de vergunning van het bedrijf. Er wordt niet aangegeven welke vergunning dit is. Er is weliswaar een VVGB ter inzage gelegd, maar een vergunning ontbreekt. Als niet duidelijk is met welke toestemming wordt gesaldeerd, kunnen significante negatieve effecten niet worden uitgesloten. De Minister heeft dit in het bestreden besluit miskend.

Voorts wordt opgemerkt dat de saldogevende activiteit gelegen is op meer dan 1 kilometer afstand van een Natura 2000-gebied. Bij gebrek aan onderzoek naar de datum van feitelijke stopzetting van de activiteit kan de Minister niet uitsluiten dat de depositieruimte reeds is vergeven als PAS-stoppersruimte (ECLI:NL:RVS:2018:4192, r.o. 6.8, 7.4, 9.13, 10.2, 12.3 en 13.1).

*Locatie G Wilnisse Zuwe 50 Wilnis*

- 180 De referentiesituatie wordt volgens de Minister ontleend aan een natuurvergunning d.d. 9 augustus 2013. Zie productie 48.

De betreffende natuurvergunning is verleend met intern salderen. In de vergunning wordt verondersteld dat de emissie omlaag gaat ten opzichte van de referentiesituatie. Aan deze vergunning lag dus geen passende beoordeling ten grondslag.

In de vergunning is niet aangegeven welke eerdere toestemmingen bestaan. Uit kaartmateriaal valt echter op de maken dat de stallen 'T' en 'K', waarvan in het rapport 'Externe saldering Schiphol' is



aangegeven dat deze in de salderingstransactie zijn betrokken, op de referentiedatum nog niet aanwezig waren.



Figuur 1: kaarten van saldogevende activiteit in 2008 (links) en 2022 (rechts) (bron: Topotijdreis)

Omdat de Minister enkel een vergunning die met van intern salderen is verleend ter inzage heeft gelegd, kan niet worden vastgesteld wat de omvang van de referentiesituatie is. Aannemelijk is echter dat stallen 'I' en 'K' geen onderdeel uitmaken van de referentiesituatie en dat het intrekken van de toestemming voor deze stallen ten onrechte als mitigerende maatregel is betrokken.

Voorts wordt opgemerkt dat de saldogevende activiteit gelegen is op meer dan 1 kilometer afstand van een Natura 2000-gebied. Bij gebrek aan onderzoek naar de datum van feitelijke stopzetting van de activiteit kan de Minister niet uitsluiten dat de depositieruimte reeds is vergeven als PAS-stoppersruimte (ECLI:NL:RVS:2018:4192, r.o. 6.8, 7.4, 9.13, 10.2, 12.3 en 13.1).

#### *Locatie H Zuiderweg 42 Wijdewormer*

181 De referentiesituatie wordt volgens de Minister ontleend aan een natuurvergunning d.d. 6 december 2016. Zie productie 49.

Deze natuurvergunning is verleend onder vigeur van het PAS met toebedeling van PAS-ontwikkelruimte. Daarvoor is gebruik gemaakt van de generieke passende beoordeling waarvan in de PAS-uitspraak is vastgesteld dat deze niet voldoet aan de vereisten uit art. 6 lid 3 Hrl (ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 28.1). De rechtbank Noord-Nederland heeft in een soortgelijke situatie al eerder geoordeeld dat onder de vigeur van het PAS toegestane projecten daarom opnieuw beoordeeld dienen te worden alvorens zij kunnen worden ingezet in een salderingsberekening (ECLI:NL:RBNNE:2023:4216, r.o. 7.4-7.5.3).

Als op basis van het rapport 'Externe saldering Schiphol' gekeken wordt naar de specifieke rechten die door Royal Schiphol Group zijn overgenomen, dan blijkt dat slechts 45 van de 60 gekochte dierplaatsen voor melkkoeien en 25 van de 35 dierplaatsen voor jongvee beschikbaar ook al in de onderliggende Hinderwetvergunning d.d. 11 februari 2012 waren toegestaan. De 11 gekochte schapen waren wel allemaal beschikbaar. Van de door Royal Schiphol Group gekochte dierplaatsen was slechts een deel

beschikbaar dat een emissie veroorzaakt van 702 kg NH<sub>3</sub>, in terwijl het totaal aantal onder het PAS vergunde dierplaatsen een emissie veroorzaakt van 941,7 kg NH<sub>3</sub>.

De Minister heeft ten onrechte ook de intrekking van de toestemming van de overige dierplaatsen als mitigerende maatregel betrokken, zonder dat de daarvoor noodzakelijke nieuwe beoordeling is uitgevoerd.

*Locatie I Zwarteweg 8 Oud Ade*

- 182 De referentiesituatie wordt volgens de Minister ontleend aan een natuurvergunning d.d. 11 september 2017. Zie productie 50. In deze vergunning is gebruik gemaakt van de beoordelingsmethodiek die volgde uit het PAS. Daarop mag niet worden voortgebouwd (ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 28.1). De Minister heeft ten onrechte nagelaten de referentiesituatie opnieuw te beoordelen.

Voorts wordt opgemerkt dat de saldogevende activiteit gelegen is op meer dan 1 kilometer afstand van een Natura 2000-gebied. Bij gebrek aan onderzoek naar de datum van feitelijke stopzetting van de activiteit kan de Minister niet uitsluiten dat de depositieruimte reeds is vergeven als PAS-stoppersruimte (ECLI:NL:RVS:2018:4192, r.o. 6.8, 7.4, 9.13, 10.2, 12.3 en 13.1).

90

Voorschrift 38

- 183 Het voorschrift 38 bij het bestreden besluit voldoet niet. Dit voorschrift stelt nu dat de vergunning uitsluitend kan worden gebruikt, indien de (saldogevende) activiteiten van de saldogevers zijn beëindigd en beëindigd blijven. Er dient echter niet slechts vastgelegd te worden dat de saldogevende activiteiten beëindigd zijn en blijven, maar er dient ook vastgelegd te worden dat de vergunning van Schiphol niet mag worden gebruikt zolang de toestemmingen (vergunningen) van de saldogevers niet zijn ingetrokken of vervallen.

**Beoordeling van verstoringseffecten**

- 184 In de passende beoordeling van luchthaven Schiphol dienen ook de niet aan stikstof gerelateerde effecten in kaart te worden gebracht en te worden beoordeeld. Dan gaat het bijvoorbeeld om de verstoring van vogel- en andere diersoorten door geluid en optische verstoring. Deelrapport 3d bij de aanvraag bevat een ecologische beoordeling van deze effecten, uitgevoerd door Royal Hasking DHV. Cliënten hebben een onafhankelijke deskundige gevraagd om een contra-expertise op te stellen ten aanzien van deze ecologische beoordeling. Daaraan wordt momenteel gewerkt. Zodra de deskundigennotitie beschikbaar is, zal deze aan Uw rechtbank worden toegezonden. Over de ecologische beoordeling kunnen cliënten thans alvast het volgende constateren:
- 185 Allereerst merken cliënten op dat in Deelrapport 3d dezelfde referentiesituaties worden gehanteerd als in de beoordeling van de

- stikstofeffecten op de Natura 2000-gebieden. Of in andere woorden: de ecologische beoordeling heeft als uitgangspunt genomen dat de referentiesituatie bestaat uit die situatie met de (veronderstelde) minste stikstofeffecten. Dit hoeft echter geenszins de situatie te zijn waarin voor de specifieke Natura 2000-gebieden ook de minste effecten voor wat betreft geluid en optische verstoring plaatsvinden. Dit blijkt ook uit de ecologische beoordeling. Zo wordt voor de Natura 2000-gebieden Eilandspolder, Oostelijke Vechtvlakken en Nieuwkoopse Plassen als referentiesituatie het Aanwijzingsbesluit van 2000 gehanteerd. Ten opzichte hiervan vindt een afname van de geluidsbelasting plaats in de aangevraagde situatie. Ten opzichte van het LVB (2008) vindt er echter een toename van geluidsbelasting plaats ten gevolge van de voorgenomen activiteit (zie blz. 18 van de ecologische beoordeling). Dit betekent dan ook dat het LVB (2008) blijkbaar een gunstigere geluidbelasting tot gevolg had voor deze drie gebieden dan het Aanwijzingsbesluit 2000. En dus dat het LVB (2008) voor deze gebieden in ieder geval een toestemming is met minder gevolgen voor de aangewezen soorten dan het Aanwijzingsbesluit 2000. Gelet op vaste jurisprudentie van de Afdeling kan het Aanwijzingsbesluit dan ook niet als referentiesituatie worden gehanteerd, voor zover het de geluideffecten betreft in deze drie natuurgebieden. Uit vaste rechtspraak van de Afdeling kan immers worden afgeleid dat bij de aangevraagde situatie slechts de op de referentiedatum beoordeelde gevolgen van het project voor de Natura 2000-gebieden kan worden betrokken, voor zover het project dat die gevolgen veroorzaakte, is voortgezet. Als een op de referentiedatum geldende toestemming nadien is vervangen door een andere toestemming voor een activiteit met geringere gevolgen van het project voor de Natura 2000-gebieden, en voor de exploitatie van het project niet eerder een natuurvergunning is verleend, dan maakt de op de referentiedatum toegestane situatie slechts nog voor een deel onderdeel uit van de aangevraagde situatie. Dit betekent dat bij de beoordeling van de vraag of de aangevraagde situatie leidt tot een toename van de gevolgen van het project voor de Natura 2000-gebieden, in casu de geluidsbelasting, een vergelijking dient te worden gemaakt tussen de geluidsbelasting als gevolg van de voorgenomen activiteit met de geluidsbelasting in de toegestane situatie met de laagste toegestane geluidsbelasting in de periode vanaf de referentiedatum tot de datum van het nemen van het besluit. Vergelijk uitspraak ECLI:NL:RVS:2013:1891, r.o. 4 en 4.1.
- 186 Niet valt uit te sluiten dat ook voor de overige gebieden andere referentiesituaties moeten worden aangewezen, nu geheel niet is onderzocht wat de verstoringseffecten zijn ten gevolge van andere toestemmingen dan het Aw 2000 en het LVB (2008). Om deze reden schiet de ecologische beoordeling te kort.
- 187 Ten tweede voeren cliënten aan dat de ecologische beoordeling onvolledig is, omdat de effecten op de typische faunasoorten niet zijn meegenomen. Dit zijn de diersoorten, die typerend zijn voor een specifiek habitatype, en daarmee bepalend zijn voor de kwaliteit

van dit habitatype. In dit verband heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie geoordeeld dat een passende beoordeling de gevolgen van het voorgestelde project dient te inventariseren, niet alleen voor de soorten waarvoor een gebied wordt beschermd, maar tevens voor de soorten in dat gebied waarvoor het niet is opgenomen en voor de habitattypen en soorten buiten dat gebied, op voorwaarde dat deze effecten de instandhoudingsdoelstelling van het gebied kunnen aantasten (ECLI:EU:C:2018:883, r.o. 40). Volgens de Afdeling betekent dit dat in ieder geval ook de effecten op de typische diersoorten geïnventariseerd en onderzocht dienen te worden, aangezien van deze soorten is aangenomen dat zij invloed hebben op de kwaliteit en instandhoudingsdoelstelling van de aangewezen habitattypen (ECLI:NL:RVS:2019:547, r.o. 22.3).

188 De gebieden waar volgens de ecologische beoordeling sprake is van een toename van verstoringseffecten ten opzichte van de gehanteerde referentiesituaties, worden in onderstaande tabel weergegeven (blz. 49, Deelrapport 3d):

Tabel 3-2. Nader te toetsen Natura 2000-gebieden en relevante storingsfactor (geel gearceerd)

Natura 2000-gebied	Toename Geluid ten opzichte van de referentie	Toename Optische verstoring ten opzichte van de referentie
Arkemheen	nee	nee
Botshol	nee	nee
Broekvelden, Vettenbroek & Polder Stein	nee	Ja
Coepelduynen	nee	nee
De Wilck	nee	nee
Eemmeer & Gooimeer Zuidoever	nee	nee
Eilandspolder	ja	ja
Ilperveld, Varkensland, Oostzanerveld & Twiske	nee	nee
Kolland & Overlangbroek	nee	nee
Lepelaarplassen	nee	nee
Markermeer & IJmeer	nee	nee
Meijndel & Berkheide	nee	ja
Naardermeer	nee	nee
Nieuwkoopse Plassen & De Haeck	nee	Ja
Noordhollands Duinreservaat	ja	ja
Oostelijke Vechtplassen	nee	nee
Polder Westzaan	nee	Ja
Polder Zeevang	nee	nee
Schoorise Duinen	nee	ja
Westduinpark & Wapendal	nee	nee
Wormer- en Jisperveld & Kalverpolder	ja	nee

Onder de typische faunasoorten van de habitattypen in bovenstaande gebieden bevinden zich onder andere vogels, die gevoelig kunnen zijn voor de in deze tabel genoemde verstoringfactoren, zijnde geluid en optische verstoring. Zonder volledig te zijn wijzen cliënten bijvoorbeeld op de wulp. Dit is een typische faunasoort van het habitatype H2190C Vochtige duinvalleien (ontkalkt). Dit habitatype komt voor in Natura 2000-gebied Noordhollands Duinreservaat. Uit de tabel blijkt dat beide typen verstoringen, geluid en optisch, in dit Natura 2000-gebied toenemen onder de nieuwe aanvraag. Blijkens het profielfocument is de wulp onder andere relatief gevoelig voor laagvliegende vliegtuigen en helikopters. De effecten vanwege de toename in geluid en optische verstoring voor de wulp, en daarmee voor de Vochtige duinvalleien, hadden beoordeeld moeten worden. Dit geldt tevens voor andere getroffen en verstoringgevoelige typische

faunasoorten. Een dergelijke beoordeling is geheel achterwege gelaten. Daarmee is de ecologische beoordeling gebrekkig en niet in overeenkomst met artikel 6 lid 3 Hrl c.q. art. 2.7 lid 2 en art. 2.8 lid 1 Wnb.

Al met al, kunnen cliënten reeds constateren dat de ecologische beoordeling gebrekkig is. Dit zullen cliënten zo spoedig mogelijk nader onderbouwen met de aangekondigde contra-expertise.

Vanwege al de bovenstaande redenen verzoeken cliënten U het bestreden besluit te vernietigen, onder veroordeling van de Minister in de kosten.

Hoogachtend,



Ir. A.K.M. van Hoof