

Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

geaddresserde

Datum 2 april 2020
Betreft Besluit op het verzoek van MOB tot handhaving van de inrichting
Luchthaven Schiphol met betrekking tot de Wet natuurbescherming

Besluit

Geachte

Op 23 september 2019 ontving ik uw verzoek tot handhaving op grond van artikel 5:2, eerste lid onderdeel b, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) ten aanzien van Schiphol Airport. U geeft aan dat de luchthaven geen vergunning op grond van artikel 2.7, tweede lid, en artikel 2.8 van de Wet natuurbescherming (Wnb) heeft. U verzoekt om alle activiteiten die momenteel in strijd met het recht worden verricht door de Luchthaven Schiphol per direct te (laten) beëindigen en beëindigd te houden. Dit kan op korte termijn alleen door het aantal vliegbewegingen (starts en landingen en verder: vtb) op de luchthaven terug te brengen tot het aantal zoals dat positief was vergund op de referentiedatum.

Procedure

Bij brief van 27 september 2019 (kenmerk: DGNVLG/19225375) heb ik de ontvangst van uw verzoek bevestigd.

Bij brief van 6 november 2019 (kenmerk DGNVLG/ 19261007) heb ik u meegedeeld de besluitvormingstermijn voor uw aanvraag te verlengen tot 1 april 2020. In die brief deelde ik ook mee een zienswijze te vragen bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (verder: IenW) en de Luchthaven Schiphol.

Bij brief van 14 november 2019 (kenmerk: Schiphol/VerzoekVliegvelden2019) deelde u, via uw vertegenwoordiger, mee dat u de termijn onredelijk en onrechtmatig vond.

Bij brief van 28 november 2019 (kenmerk: DGNVLG /19284096) heb ik u meegedeeld aan deze datum vast te houden.

Bij e-mail van 15 november 2019 verzocht u mij de zienswijzen uiterlijk 5 december 2019 aan u toe sturen. Per e-mail van 29 november 2019 heb ik uw verzoek afgewezen, maar wel aangegeven dat ik de zienswijzen als bijlagen bij mijn besluit mee zal sturen. U treft deze in de bijlagen aan.

**Directoraat-generaal Natuur,
Visserij en Landelijk gebied**

Bezoekadres

Bezuidenhoutseweg 73
2594AC Den Haag

Postadres

Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr

00000001858272854000

T 070 379 8911 (algemeen)

F 070 378 6100 (algemeen)

www.rijksoverheid.nl/Inv

Behandeld door

T 070 379 7976

Ons kenmerk

DGNVLG / 20001459

Uw kenmerk

SchipholVerzoekHandhavingSept
2019

Bijlage(n)

4

Belanghebbenden

Ik stel vast dat Coöperatie Mobilisation for Environment (MOB) op grond van artikel 1:2, derde lid, van de Awb in deze aangelegenheid als belanghebbende kan worden aangemerkt, zodat ik het handhavingsverzoek ingevolge artikel 1:3, derde lid, Awb dien aan te merken als een aanvraag om een handhavingsbesluit.

Ons kenmerk
DGNVLG / 20001459

Verder zijn Royal Schiphol Group N.V. (Luchthaven Schiphol) en I&W door mij als (derde) belanghebbende aangemerkt en worden zij om die reden betrokken bij de afhandeling van uw handhavingsverzoek.

Bij brieven van 9 oktober 2019 respectievelijk 14 oktober 2019 heb ik de Luchthaven Schiphol (kenmerk: DGNVLG/ 19224892) en I&W (kenmerk: DGNVLG /19241957) verzocht om hun zienswijzen op het handhavingsverzoek. Ik heb daarin concreet gevraagd om reactie te geven op het aantal vliegbewegingen op de in het handhavingsverzoek genoemde verschillende referentiedata, hoe deze informatie is vastgelegd en waarop de effectbeoordeling van de activiteit op de natuurwaarden betrekking op heeft gehad.

Met de brieven van 28 november 2019, respectievelijk 4 december 2019 hebben zowel Luchthaven Schiphol als IenW hun zienswijze gegeven. Voor de inhoud van de zienswijzen verwijs ik naar de bijlagen.

Bevoegdheid

Luchthaven Schiphol is op grond van artikel 1.3, vijfde lid, aanhef en onder a, Wnb opgenomen in artikel 1.3, eerste lid, aanhef en onderdeel a, onder 4, van het Besluit natuurbescherming. Dat betekent dat ik, in plaats van Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Holland, bevoegd ben tot vergunningverlening op grond van artikel 2.7, tweede lid, Wnb en handhaving op grond van artikel 7.2, tweede lid, onderdeel a, Wnb.

Motivering handhavingsverzoek

Kort weergegeven voert u het volgende aan:

"De sector weg- en vliegverkeer dient substantieel bij te dragen aan de oplossing van de stikstofcrisis, vermindering van gezondheidsschade door NO_x en ammoniak, en dus ook substantieel in te leveren. (...) De uitstoot door de vliegtuigen leidt tot stikstofdepositie op een groot aantal Natura-2000 gebieden. Bovengenoemde luchthavens hebben daarom een vergunning nodig op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb. (...)

Voor luchthavens bestaat geen uitzondering op de vergunningplicht. (...) Het is niet toegestaan dat de vijf luchthavens activiteiten verrichten in afwijking van het vergunde ten tijde van de relevante referentiedatum. (...) Het aantal vliegbewegingen dient in ieder geval teruggebracht te worden tot het aantal op de referentiedatum van 7 december 2004. Echter, niet kan worden uitgesloten dat de juiste referentiedatum nog vroeger is in de jaren negentig van de vorige eeuw, ten vroegste 7 juni 1994. (...) (De luchthaven is) lokaal en regionaal een belangrijke bron van NO_x/NO₂ en (ultra) fijn stof. Naast directe schade aan de gezondheid leidt de stikstofdepositie ook tot forse economische schade.

U verzoekt om alle activiteiten zoals die momenteel in strijd met het recht worden verricht (...) per direct te beëindigen en beëindigd te houden nu blijkt dat deze luchthavens niet over een geldige Wnb vergunning beschikken. Dit kan op korte termijn alleen door het aantal vliegbewegingen (starts en landingen) op de luchthaven terug te brengen tot het aantal zoals dat positief was vergund op de referentiedatum.”

Verder merkt u op dat een eventueel gedoogbesluit in strijd zou zijn met de Habitatrichtlijn en dat het rechtszekerheidsbeginsel niet zo ver kan gaan dat dit aan een goede werking van de Habitatrichtlijn in de weg mag staan.

Toetsingskader

Om het handhavingsverzoek te beoordelen moet allereerst worden onderzocht of er sprake is van een vergunningplicht. Dat wordt onderzocht aan de hand van de volgende punten.

- Is er sprake van een project in de zin van artikel 6, derde lid, Habitatrichtlijn, omdat sprake is van een activiteit die kan leiden tot significant schadelijke gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied?
- Wanneer is de verplichting uit artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn gaan gelden voor de betrokken Natura 2000-gebieden (Europese referentiedatum)?
- Was er op die datum naar nationaal recht reeds toestemming verleend voor het project?
- Is het project sinds de Europese referentiedata ongewijzigd voortgezet? Ongewijzigde voortzetting van één en hetzelfde project is aan de orde, als sprake is van continuïteit en volledige overeenstemming, met name wat betreft de plaatsen waar en de voorwaarden waaronder deze activiteit wordt uitgevoerd.¹ Zo ja, dan geldt een vrijstelling van de verplichting uit artikel 6, derde lid, Habitatrichtlijn. Zo nee, dan is in beginsel een passende beoordeling vereist voor het project.
- In het geval er weliswaar sprake is van wijzigingen in het project, maar geen toename van het negatieve effect voor natuur ten opzichte van de referentiedatum, zijn significante gevolgen uitgesloten en hoeft ook geen passende beoordeling te worden gemaakt.²
- In gevallen waarin de toegestane depositie op Natura 2000-gebieden na de Europese referentiedatum publiekrechtelijk is beperkt, geldt deze lagere depositie als referentiesituatie. Dat is het geval omdat in die situatie geen sprake meer is van de ongewijzigde voortzetting van het project waarvoor toestemming is verleend voor de Europese referentiedatum.³
- Ingevolge artikel 9.4, achtste lid, Wnb is de vergunningplicht uit artikel 2.7, tweede lid, Wnb niet van toepassing, wanneer sprake is van een project waarvoor een toestemmingsbesluit in overeenstemming met artikel 6, tweede, derde of vierde lid van de Habitatrichtlijn is genomen na de Europese referentiedatum en voor 1 februari 2009.

¹ ABRS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604, r.o. 5.5

² Zie bijv. ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2449, r.o. 61

³ Zie noot 2

Mocht uit bovenstaande volgen dat een Wnb-vergunning nodig is dan moet handhavend worden opgetreden en dient de activiteit, voor zover vergunningplichtig, te worden beëindigd na een begunstigingstermijn. In het geval sprake is van een concreet zicht op legalisatie of wanneer handhaving onevenredig zou zijn, dient het verzoek te worden afgewezen.

Is sprake van een project met mogelijk significante gevolgen?

Uit het MER Schiphol 2003⁴ en het MER Nieuwe Normen en Handhavingstelsel Schiphol⁵ begrijp ik dat wordt gevlogen over de onderstaande Vogel- en Habitatrichtlijngebieden.

Het betreft gebieden die in het voormalige Programma Aanpak Stikstof (PAS) waren opgenomen, waar zich stikstofgevoelige natuurlijke habitattypen of habitats van soorten bevinden waarvan de kritische depositiewaarde wordt overschreden.

- Ilperveld, Varkensland, Oostzanerveld & Twiske
- Botshol
- Polder Westzaan
- Kennemerland-Zuid
- Oostelijke Vechtplassen
- Nieuwkoopse Plassen & De Haeck
- Wormer- en Jisperveld & Kalverpolder
- Naardermeer
- Eilandspolder
- Schoorlse Duinen
- Coepelduynen
- Meijendel & Berkheide
- Westduinpark en Wapendal
- Solleveld & Kapittelduinen
- Noord-Hollands Duinreservaat
- Polder Zeevang
- Markermeer en IJmeer
- De Wilck

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State hanteert als uitgangspunt dat een plan of project dat kan leiden tot een toename van stikstofdepositie op overbelaste stikstofgevoelige natuurwaarden in een Natura 2000-gebied, significante gevolgen kan hebben voor de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied, zodat daarvoor in beginsel een passende beoordeling moet worden gemaakt, en een vergunning is vereist op grond van artikel 2.7, tweede lid, Wnb.⁶

Conclusie

⁴ Effecten van het vliegverkeer van en naar Schiphol op vogels en andere fauna in relatie tot de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en de Natuurbeschermingswet, Een bijdrage in MER Schiphol 2003, Eindconcept, Bureau Waardenburg bv, tabel 5.1 en 5.2

⁵ Effecten van vliegverkeer van en naar Schiphol op beschermde natuur. Een bijdrage in het MER Nieuwe Normen en Handhavingstelsel Schiphol, 7 oktober 2019, nummer 19-0543, tabel 4.1

⁶ zie bijv. ABRS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 35

Er is sprake van een project, nu niet kan worden uitgesloten dat het vliegverkeer van en naar de luchthaven kan leiden tot stikstofdepositie op in ieder geval de genoemde Natura 2000-gebieden en daarmee significante gevolgen kan hebben voor de instandhoudingsdoelen van de relevante Natura 2000-gebieden.

Wat zijn de Europese referentiedata van de betrokken Natura 2000-gebieden?

De Europese referentiedatum is voor Habitatrichtlijngebieden de datum waarop de Europese Commissie de gebieden heeft geplaatst op de communautaire lijst in de zin van artikel 4 Habitatrichtlijn; 7 december 2004, of later, als het gaat om een nieuw gebied dat later is geplaatst op de communautaire lijst.

De Europese referentiedatum is voor Vogelrichtlijngebieden op zijn vroegst 10 juni 1994 (uiterste implementatiedatum Habitatrichtlijn, waarin in artikel 7 is bepaald dat artikel 6 ook geldt voor Vogelrichtlijngebieden), of later als het gebied later nationaal is aangewezen.

Voor de hiervoor genoemde gebieden betekent dat het volgende:

- | | |
|--|-----------------------|
| • Ilperveld: | Vrl 24 maart 2000 |
| • Botshol: | Hrl 7 december 2004 |
| • Polder Westzaan: | Hrl 7 december 2004 |
| • Kennemerland-Zuid: | Hrl 7 december 2004 |
| • Oostelijke Vechtplassen: | Vrl 24 maart 2000 |
| • Nieuwkoopse Plassen | Hrl 7 december 2004 |
| • Wormer- en Jisperveld & Kalverpolder | Vrl 24 maart 2000 |
| • Naardermeer | Vrl 10 juni 1994 |
| • Eilandspolder | Vrl 24 maart 2000 |
| • Schoorlse Duinen | Hrl 7 december 2004 |
| • Coepelduynen | Hrl 7 december 2004 |
| • Meijndel & Berkheide | Hrl 7 december 2004 |
| • Westduinpark en Wapendal | Hrl 7 december 2004 |
| • Solleveld & Kapittelduinen | Hrl 7 december 2004 |
| • Noord-Hollands Duinreservaat | Hrl 7 december 2004 |
| • Polder Zeevang | Vrl 29 september 2005 |
| • Markermeer en IJmeer | Hrl 24 maart 2000 |
| • De Wilck | Hrl 24 maart 2000 |

Conclusie

Blijkens het voorgaande overzicht is de vroegste Europese referentiedatum 10 juni 1994.

Was er op de referentiedatum al toestemming verleend voor het project naar nationaal recht?

Volgens publicatie in de Staatscourant van 31 augustus 1962 wordt bij beschikking van de Minister van Verkeer en Waterstaat van 17 augustus 1962, nummer 131917, Luchthaventerrein Schiphol aangewezen en op 17 september 1965 wordt gepubliceerd dat het Luchthaventerrein Schiphol wordt uitgebreid. Hiermee wordt Luchthaven Schiphol toestemming gegeven om als luchthaven te fungeren. Aan deze toestemmingen zijn geen voorwaarden of beperkingen verbonden.

Conclusie

Op de referentiedatum 10 juni 1994 was aan Luchthaven Schiphol toestemming naar nationaal recht verleend om als luchthaven te fungeren en aan deze toestemming waren geen beperkingen verbonden.

Ons kenmerk
DGNVLG / 20001459

Is het project sinds de Europese referentiedatum ongewijzigd voortgezet?

Nee, Luchthaven Schiphol heeft zich in de periode van 1965 tot aan de dag van vandaag ontwikkeld van luchthaven tot mainport. Dat is enerzijds een autonome ontwikkeling geweest vanwege de uitbreiding van het mondiale luchtvaartverkeer. Luchthaven Schiphol heeft na 10 juni 1994 haar luchthavenactiviteiten een aantal keren gewijzigd door onder meer de ingebruikname van een vijfde baan, een (steeds voortgaande) intensivering van het aantal vliegtuigbewegingen en uitbreiding van de onlosmakelijk met de luchthaven gebonden activiteiten verbonden gebouwen. Anderzijds zijn via wet- en regelgeving voorwaarden en beperkingen gesteld aan de manier waarop Luchthaven Schiphol kon en mocht fungeren. Hieronder zet ik uiteen hoe die ontwikkeling zich heeft voltrokken.

17 Februari 1995 Planologische Kernbeslissing Schiphol en Omgeving (verder: PKB Schiphol)

Een eerste publiekrechtelijke beperking en daarmee wijziging van het project, is ingetreden bij de inwerkingtreding van de PKB Schiphol. In deze PKB werd opgenomen dat voor Luchthaven Schiphol een geluidscontour gold van 35 Kosteneenheden (Ke). Voor het beschermingsniveau werd niet uitgegaan van aantallen vliegtuigbewegingen maar van bescherming van een aantal woningen. Deze bescherming werd en wordt aangegeven met een geluidscontour van 35Ke. Ook werd met deze PKB de basis gelegd voor de uitbreiding van Luchthaven Schiphol van een vierbanenstelsel naar een vijfbanenstelsel.

26 november 2002 Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (verder: LVB 2003)

Op 20 februari 2003 treedt LVB 2003 in werking waarmee onder meer de mogelijkheid tot in gebruik name van de Polderbaan ontstaat. PKB Schiphol vervalt met ingang van deze datum. De bepalingen over Schiphol worden in de Wet luchtvaart, het Luchthavenindelingbesluit (LIB) Schiphol en het Luchthavenverkeerbesluit (LVB) Schiphol vastgelegd. Daarbij wordt als uitgangspunt gehanteerd dat de gewijzigde Wet luchtvaart voor de onderwerpen milieu en veiligheid een bescherming moet bieden die minstens gelijkwaardig is aan de bescherming die de PKB op dat moment bood. In de Wet luchtvaart is opgenomen dat elk nieuw Luchthavenindelingbesluit en elk nieuw luchthavenverkeerbesluit voor de aspecten externe veiligheid, geluidsbelasting en lokale luchtverontreiniging een beschermingsniveau moet bieden dat gelijkwaardig is aan of beter is dan het niveau zoals dat geboden werd door de eerste besluiten uit 2003. Deze waarden zijn de zogeheten criteria voor gelijkwaardige bescherming of gelijkwaardigheidscriteria. In het LVB 2002 wordt overgestapt op een nieuwe systematiek. De milieugebruiksruimte wordt niet meer beschikbaar gesteld in de vorm van een geluidscontour, maar in de vorm van een systeem van handhavingpunten met grenswaarden.

In het besluitvormingsproces is een MER opgemaakt waarbij toetsing aan artikel 6, derde lid, Habitatrichtlijn heeft plaatsgevonden.

23 augustus 2004 Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (verder LVB 2004)

Op 31 augustus 2004 wordt het LVB 2002 vervangen door LVB 2004. Dit was nodig in verband met het herstellen van een invoerfout bij de totstandkoming van het LVB 2002. Ook wordt met dit gewijzigde besluit een wijziging aangebracht in de uitvliegroutes in westelijke richting vanaf de Polderbaan. Uitdrukkelijk wordt aangegeven dat in de LVB 2002/2004 geen aantallen vliegtuigbewegingen worden opgenomen omdat het uitgangspunt van bescherming van woningen leidend blijft.

18 september 2008 Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (verder LVB 2008)

Op 8 oktober 2008 treedt het LVB 2008 in werking. Met de inwerkingtreding van dit LVB 2008 werd ook een aantal wijzigingen beoogd, nl. een betere benutting van de milieuruimte en wijziging van de uitvliegroutes in oostelijke richting vanaf de Zwanenburgbaan. Het systeem van het beschikbaar stellen van milieugebruiksruimte in de vorm van handhavingspunten met grenswaarden blijft ongewijzigd. Ook in dit besluit zijn geen maximale aantallen vliegbewegingen opgenomen. Door de keuze van de handhavingspunten in het LVB 2008 werd het aantal vliegtuigbewegingen wel feitelijk beperkt. Niet geheel duidelijk is hoeveel vliegtuigbewegingen binnen die milieugebruiksruimte feitelijk mogelijk waren, maar uit de toelichting blijkt dat de milieugebruiksruimte is gebaseerd op 480.000 vliegtuigbewegingen per jaar.

Conclusie

Het LVB 2008 is het laatste besluit waarin de milieugebruiksruimte voor de Luchthaven Schiphol is vastgelegd. Feitelijk is daarmee het aantal vliegtuigbewegingen beperkt tot het aantal dat past binnen de beschikbare milieugebruiksruimte.

Bij mij zijn, na het besluit van 2008, geen andere besluiten bekend waarbij een wijziging van het project, het fungeren als luchthaven of het laten uitvoeren van vliegtuigbewegingen, tot een verdere beperking heeft geleid.

Daar waar in de LVB's 2002 en 2004 uitdrukkelijk werd opgenomen dat niet werd uitgegaan van aantallen vliegtuigbewegingen maar van bescherming van aantallen woningen, is bij de totstandkoming van het LVB 2008 – na advies van de Alderstafel⁷ - uitdrukkelijk besloten om wel een maximum aantal vliegtuigbewegingen te noemen, en op basis hiervan de handhavingspunten te actualiseren⁸ en⁹.

Artikel 9.4, achtste lid, Wnb niet van toepassing

De genoemde wijziging van het project heeft plaatsgevonden in 2008, dat wil zeggen na de Europese referentiedatum, maar voor dat op 1 februari 2009 de Habitatrichtlijn op een correcte wijze was geïmplementeerd in de Nederlandse natuurregelgeving.

⁷ Overlegtafel opgericht in december 2016 ter advisering van het Kabinet over de ontwikkeling van de luchthaven Schiphol in samenhang met de luchthavens Eindhoven en Lelystad.

⁸ Overleg 26 juni 2007, Kamerstuk 29665, nummer 66, onder meer pagina's 2, 8 en 10.

⁹ Brief van de ministers van WenW en VROM van 25 juni 2007, Par 2 en 3, Kamerstuk 29667, nummer 49

Het LVB 2008 is een algemene maatregel van bestuur (AMvB) en dus vastgesteld in overeenstemming met het parlement. Het heeft daarmee een democratische legitimatie. Echter, het is geen besluit in de zin van de Awb waartegen bezwaar en beroep bij de bestuursrechter mogelijk is., Het heeft daarmee dus geen formele rechtskracht en valt daarmee strikt juridisch niet onder de reikwijdte van artikel 9.8, vierde lid, Wet natuurbescherming. Dit artikel is niet van toepassing.

Welke toestemming is aan Luchthaven Schiphol verleend?

Het LVB 2008 is het laatst genomen besluit om binnen de daarin vastgelegde milieugebruiksruimte vliegtuigbewegingen uit te voeren. Op basis van dit besluit zijn de handhavingpunten gebaseerd op 480.000 vliegtuigbewegingen met daar uit voort vloeiende stipstofdepositie. Het is daarmee het meest beperkende besluit vanaf de Europese referentiedatum.

Verwerken uitgebrachte zienswijzen en overleg met IenW en Luchthaven Schiphol

Zowel namens Luchthaven Schiphol als de Minister van IenW werd een zienswijze op het handhavingverzoek uitgebracht. Luchthaven Schiphol gaf als zienswijze dat zij van mening is dat vanwege de bestaande rechten op de referentiedatum er geen sprake is van vergunningplicht voor de Wet natuurbescherming. Namens de Minister van IenW wordt als zienswijze ingebracht dat de wijzigingen van het LVB 2004 na 7 december 2004 (één van de mogelijke Europese referentiedata) geen zodanige wijziging met zich bracht dat de milieugebruiksruimte was aangepast. Deze zienswijzen zijn, zoals uit dit besluit blijkt, niet gevolgd.

Huidige situatie

Luchthaven Schiphol heeft tot op dit moment bestaande rechten voortvloeiend uit het LVB 2008. In 2017 heeft Luchthaven Schiphol 496.740 vliegtuigbewegingen laten plaatsvinden. In 2018 en 2019 werden 499.444, respectievelijk 496.826 vliegtuigbewegingen uitgevoerd.¹⁰ De verwachting voor 2020 is dat het zeer aannemelijk is dat het aantal vliegtuigbewegingen veel lager zal zijn dan in de jaren 2017 tot en met 2019 gezien de wereldwijde terugloop als gevolg van het COVID-19 virus (coronavirus).

Voor het commerciële luchtverkeer gelden ook internationale regels waaronder de Verordening (EG) nr. 793/2004, korthedshalve de Europese Slotverordening. Deze wordt in Nederland uitgevoerd door Stichting Airport Coördination Netherlands (SACN).

Door middel van de uitgifte van slots wordt de beschikbare ruimte op de Luchthaven voor het commerciële burgerluchtverkeer op een onpartijdige, doorzichtige en niet-discriminerende wijze verdeeld en benut. Bij de vaststelling van beschikbare slots, wordt rekening gehouden met alle relevante technische, operationele en milieubeperkingen. Luchthaven Schiphol geeft aan de slotcoördinator aan hoeveel vliegtuigbewegingen zij kan faciliteren in enig gebruiksjaar dat globaal loopt van oktober tot oktober. Vervolgens geeft de slotcoördinator slots uit aan vliegmaatschappijen. Een gebruiksjaar is verdeeld in twee halve jaren.

Door de slotcoördinator zijn voor het gebruiksjaar 27 oktober 2019 tot en met 24

¹⁰<https://www.schiphol.nl/nl/schiphol-group/pagina/verkeer-en-vervoer-cijfers/>

oktober 2020 496.170 slots uitgegeven aan de diverse luchtvaartmaatschappijen die op Schiphol Airport vliegen. Luchthaven Schiphol is gehouden vluchten van luchtvaartmaatschappijen waaraan slots zijn toegekend af te handelen. Een half jaar voor het nieuwe gebruiksjaar (rond 1 mei) moet Luchthaven Schiphol aan SACN aan geven hoeveel vliegtuigbewegingen zij het volgend gebruiksjaar (oktober 2020/oktober 2021) kan faciliteren.

Conclusie

Op grond van het voorgaande kom ik tot de conclusie dat Luchthaven Schiphol een vergunningplichtige activiteit uitvoert en sinds december 2017 mogelijk meer vliegtuigbewegingen uitvoert en daardoor mogelijk ook meer stikstofdepositie veroorzaakt dan is toegestaan op grond van het LVB 2008. Daarvoor en voor de daarmee samenhangende luchthavengebonden activiteiten is een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming noodzakelijk. Deze vergunning heeft Luchthaven Schiphol niet en daarmee begaat Luchthaven Schiphol een overtreding van deze wet.

Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift in de regel handhavend moeten worden opgetreden. Op basis van vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kan slechts onder bijzondere omstandigheden van handhaving worden afgezien. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisering bestaat, en verder kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in de concrete situatie behoort te worden afgezien.

Een concreet zicht op legalisering bestaat op dit moment niet, omdat er nog geen aanvraag is ingediend. Niettemin kan ik niet voorbijgaan aan het feit dat in elk geval het overgrote deel van de vliegtuigbewegingen van en naar Schiphol Airport kan worden uitgevoerd. Er zijn immers aanzienlijke bestaande rechten op basis van het LVB 2008, tot de daarin vastgelegde (milieu)gebruiksruimte.

Om te beoordelen of de huidige vliegtuigbewegingen met de huidige vliegtuigen grotere depositie-effecten veroorzaken dan de vliegbewegingen die op basis van het LVB 2008 zijn toegestaan, zal ik van Luchthaven Schiphol verlangen dat voor 1 oktober 2020 een aanvraag voor een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming wordt ingediend.

Bij deze aanvraag zal een passende beoordeling moet worden gevoegd waarvan de stikstofberekening deel uitmaakt. Die stikstofberekening moet bestaan uit een zogeheten verschilberekening waarbij inzichtelijk wordt gemaakt wat de depositie was op basis van het maximum gebruik op grond van het LVB 2008 en de depositie op grond van het aantal aan te vragen vliegtuigbewegingen bij de aanvraag. In de passende beoordeling zullen ook de effecten van alle andere luchthavengebonden activiteiten op de instandhoudingsdoelen van de relevante Natura 2000-gebieden moeten worden beoordeeld. Luchthaven Schiphol zal moeten bezien of en in welke mate het niet beschikken over een natuurvergunning van invloed is op het beschikbaar gestelde aantal vliegbewegingen bij het SACN.

Ik acht nu het onevenredig bezwarend om in afwachting daarvan handhavend op te treden. Niet alleen is niet duidelijk hoeveel vliegtuigbewegingen dit jaar zullen

plaatsvinden, maar evenmin is nu duidelijk in welke mate de vliegtuigbewegingen zouden moeten worden beperkt ten opzichte van de bestaande rechten op basis van het LVB 2008.

Ons kenmerk
DGNVLG / 20001459

Tegen die achtergrond acht ik voldoende reden aanwezig om gerechtvaardigd af te wijken van de beginselplicht tot handhaving.

Zodra, op basis van de uiterlijk op 1 oktober 2020 door Luchthaven Schiphol in te dienen aanvraag voor een Wnb-vergunning met de daarbij de passende beoordeling inclusief een stikstofberekening, zicht bestaat over het antwoord op de vraag of er een concreet zicht op legalisering van de luchthaven en de huidige vliegtuigbewegingen zal ik een nieuwe afweging maken.

Besluit

Ik wijs het door u ingediende handhavingsverzoek af.

Hoogachtend,

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
namens deze,
w.g.

MT-lid van het Directoraat-generaal Natuur, Visserij en Landelijk gebied

Bijlagen

Zienswijze Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Zienswijze Luchthaven Schiphol

Nadere informatie Luchthaven Schiphol

Nadere informatie Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat m.b.t. uitgegeven slots

Bezwaar

Tegen dit besluit staat op grond van de Algemene wet bestuursrecht voor een belanghebbende de mogelijkheid open een bezwaarschrift in te dienen. Een bezwaarschrift moet binnen zes weken na bekendmaking van dit besluit worden ingediend bij:

Ons kenmerk
DGNVLG / 20001459

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
afdeling Juridische Zaken
Postbus 40219
8004 DE Zwolle

Het bezwaarschrift dient te zijn ondertekend en moet ten minste de volgende elementen bevatten:

- a) de naam en het adres van de indiener;
- b) de dagtekening;
- c) een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar gericht is, en
- d) de gronden van bezwaar.

Het is raadzaam een kopie van dit besluit bij het bezwaarschrift te voegen.

Publicatie

Op grond van artikel 8 van de Wet openbaarheid van bestuur zal het Ministerie van LNV onderhavig besluit openbaar maken. De besluiten op grond van de Wnb, waaronder onderhavige, zullen, onder anonimisering van de persoonsgegevens, geplaatst worden op <https://puc.overheid.nl/natuurvergunningen>.