Advocaten
Notarissen
Belastingadviseurs

DE BRAUW
BLACKSTONE
WESTBROEK

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

Claude Debussylaan 80
Postbus 75084
1070 AB Amsterdam

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

Tevens per e-mail: [redacted]

Datum 6 maart 2020

Uw ref. DGNVLG-NV / 19224892
Onze ref. M34232278/1/20712650/NvdB

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

Betreft: Handhavingsverzoek MOB | beantwoording nadere vragen over Schiphol

Geachte [redacted]

Naar aanleiding van de vragen gesteld in uw e-mail van 14 februari jl. reageert Royal Schiphol Group N.V. (hierna: "**Schiphol Airport**") hierbij graag op uw vragen. Voordat Schiphol Airport ingaat op de concrete gestelde vragen, maakt zij enkele opmerkingen over de referentiedatum en het LVB 2008.

I Referentiedatum 10 juni 1994

1. Allereerst merkt Schiphol Airport op dat in de vragen wordt verwezen naar 10 juni 1994, in het kader van enkele Natura 2000 gebieden die (mede) zijn aangewezen op grond van de Vogelrichtlijn, zoals het gebied Naardermeer. Echter, in het handhavingsverzoek van MOB (en ook dat van Greenpeace) waarop moet worden besloten, wordt expliciet en herhaald uitgegaan van 7 december 2004 als de toepasselijke referentiedatum[1]. MOB wijst ook niet op specifieke Natura 2000-gebieden die aanleiding geven om uit te gaan van een andere datum, nl. een eventuele eerdere aanwijzing van bepaalde gebieden als Vogelrichtlijngebied, met als vroegste moment 10 juni 1994. Een datum uit 1994, waar in de vragen vanuit

[1] Weliswaar wordt nog gesteld dat dit "vooralsnog" zo is, maar dit laat onverlet dat MOB zelf consequent 7 december 2004 als de relevante datum beschouwt. De twee korte verwijzingen op pagina 4 van het handhavingsverzoek naar 10 juni 1994 is dusdanig vrijblijvend, globaal en niet onderbouwd dat deze geen aanleiding geeft uit te gaan van de in het handhavingsverzoek zelf meermalen expliciete aangehaalde datum van 7 december 2004.

De Brauw Blackstone Westbroek N.V. is gevestigd in Amsterdam en ingeschreven in het handelsregister onder nr. 27171912.

Alle diensten en (andere) werkzaamheden worden verricht uit hoofde van een overeenkomst van opdracht met De Brauw Blackstone Westbroek N.V. Op de overeenkomst zijn de Algemene Voorwaarden van toepassing, die zijn gedeponeerd ter griffie van de rechtbank in Amsterdam en waarin onder meer een beperking van de aansprakelijkheid is opgenomen. Kwaliteitsrekening notarissen NG Bank IBAN NL83INGB0693213876 BIC INGBNL2A.

wordt gegaan, past naar het oordeel van Schiphol Airport dan ook niet goed bij het onderliggende handhavingsverzoek.

> Overigens geldt dat voor zover de (eerdere) aanwijzing van bepaalde Natura 2000-gebieden onder de Vogelrichtlijn al relevant zou zijn, het MOB blijkens het handhavingsverzoek enkel gaat om eventuele effecten op stikstofgevoelige habitats.

2. Voor het geval toch van de datum van 1994 wordt uitgegaan, merkt Schiphol Airport op dat voor de aanleg en het gebruik c.q. de exploitatie van de Luchthaven Schiphol (hierna: de "**Luchthaven**") voor vliegverkeer – zoals toegelicht in hoofdstukken 1 en 2 van de zienswijze van 28 november 2019 – al ruim voor die tijd toestemming is verleend, zoals ook blijkt uit het bij de vragen gevoegde besluit tot aanwijzing van de uitbreiding van de Luchthaven als luchtvaartterrein uit 1965, waarbij het eerste aanwijzingsbesluit van het luchtvaartterrein Schiphol van 17 augustus 1962 is gewijzigd.[2]

3. Het eerste Aanwijzingsbesluit uit 1962 bevatte geen bepaling over het aantal vliegtuigbewegingen. Ook thans geldt geen beperking in de aantallen vliegbewegingen, met uitzondering van de nacht (maar deze beperken niet het jaartotaal). Anders gezegd: ook als 10 juni 1994 als referentiedatum zou worden aangehouden, geldt dat de activiteiten van Schiphol Airport waar het handhavingsverzoek op ziet – het afhandelen van het luchtverkeer op de Luchthaven – altijd was en is toegestaan op grond van algemene regels.

4. Voor zover zou worden aangenomen dat er sinds 1994 een publiekrechtelijke beperking zou zijn geweest in de – reeds ruim voor die tijd toegestane – activiteiten van Schiphol Airport, dan kunnen alleen als zodanig worden gezien de zogeheten *gelijkwaardigheidscriteria* die zijn beschreven in hoofdstukken 1 en 2 van de zienswijze, die zijn vastgelegd in het LVB 2004.[3] Deze gelijkwaardigheidscriteria, die de milieuruimte van Schiphol Airport bepalen, kijken op hun beurt weer 'terug' naar de PKB Schiphol en Omgeving[4] (hierna: "**PKB Schiphol**") en het daarop gebaseerde Aanwijzingsbesluit uit 1996. Daarmee leidt het uitgaan van het jaartal 1994 niet tot een andere conclusie dan uiteengezet in de zienswijze van Schiphol Airport. Die conclusie is dat – aangezien de activiteiten nog steeds passen binnen de gelijkwaardigheidscriteria van het LVB 2004 (die weer terugkijken naar de PKB Schiphol) – vóór de referentiedatum op grond van algemene regels publiekrechtelijke toestemming is verleend voor de afhandeling van het luchtverkeer op de Luchthaven en dus voor de huidige activiteiten geen

---

2 Beschikking van de minister van Verkeer en Waterstaat van 17 augustus 1962 (nr/ LT/13917) houdende aanw jzing van de 'luchthaven Schiphol' als luchtvaartterrein, Stcrt. 1962, 169 (hierna: het "**Aanwijzingsbesluit**").

3 Zoals hierna wordt toegelicht, vormt het LVB 2008 niet een beperking.

4 Planologische Kernbeslissing Schiphol en Omgeving, Tweede Kamer, 1994-1995, 23 552, vastgesteld op 20 december 1995.

vergunningplicht bestaat (en – zoals in de zienswijze is aangegeven - subsidiair: concreet zicht op legalisatie bestaat en handhaving onevenredig is).

II Actualisatie LVB 2004 in 2008

5. In de vragen van LNV ligt (kennelijk) de gedachte besloten dat het LVB 2004, dat in 2008 geactualiseerd is, een relevant ijkpunt (of referentiedatum) zou zijn in de beoordeling van wat bestaand gebruik is, of dat sprake zou zijn van "(bestaande) milieugebruiksruimte van 35 Ke en een doorgroeimogelijkheid tot 480.000 vliegbewegingen". Die gedachten zijn onjuist. Het LVB in 2008 was geen beperking ten opzichte van wat al vóór 7 december 2004 – en overigens ook vóór 10 juni 1994 – was toegestaan. Evenmin is het zo dat het LVB uit 2008 leidde tot een situatie dat meer werd toegestaan dan onder de "bestaande rechten" al mogelijk was. Verder was en is nooit sprake van geweest van een 35 Ke contour die de omvang van de bestaande rechten zou bepalen.[5]

6. Ter toelichting: zoals uiteengezet in de zienswijze was en is er géén beperking in het aantal vliegbewegingen vanaf de Luchthaven. Evenmin zijn er maxima gesteld aan de hoeveelheid stikstof die mag worden uitgestoten, laat staan aan de stikstofdepositie. De enige 'beperking', als daarvan al kan worden gesproken in het kader van het bepalen van de "bestaande rechten", is die van de gelijkwaardigheidscriteria. De systematiek die bij het LVB 2008 is gehanteerd is precies dezelfde als bij het LVB 2004. De milieuruimte zoals vastgelegd met de gelijkwaardigheidscriteria is daarbij niet aangepast. Met andere woorden: het LVB 2008 staat niet meer of minder toe aan activiteiten dan onder het LVB 2004.

7. Dit is nadrukkelijk ook zo in de toelichting bij het LVB 2008 verwoord (zie paragraaf 1.2. Nota van Toelichting):

> *"In de brief aan de Tweede Kamer van 25 mei 2007 (Kamerstukken II 2006/07, 29 665, nr. 47) geven de ministers van Verkeer en Waterstaat (VenW) en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) aan dat zij onder de «bestaande milieu- en geluidnormen» de criteria voor gelijkwaardigheid verstaan zoals deze volgen uit de gelijkwaardigheidseis die is vastgelegd in artikel 8.17, zevende lid, van de Wet luchtvaart. Met deze brief is de maximale milieuruimte vastgelegd (zie ook paragraaf 2.6.4). Deze ruimte vormt het toetsingskader voor de aanpassing van het LVB."*

[5] Voor de goede orde: de 35 Ke contour werkt voor de Luchthaven Schiphol niet als een 'klassieke' geluidzone, maar geldt als een zone waarop de uiteindelijke normen z jn gebaseerd over het aantal woningen en het aantal ernstig gehinderden en ernstig slaapgestoorden dat zich binnen die zone mag bevinden. Het zijn die aantallen die bepalend zijn voor de milieuruimte van de Luchthaven.

Het toetsingskader en de bestaande milieuruimte zijn ongewijzigd gebleven.

8. Daarbij merkt Schiphol Airport nog op dat de gelijkwaardigheidscriteria zoals toegepast in het LVB 2008 – net als het LVB 2004 – uitgaan van een vergelijking met de situatie uit de PKB Schiphol, en enkel zijn geactualiseerd. Oftewel: het uitgangspunt van de regulering in 2004, in 2008, maar ook nog anno nu is dat de activiteiten van de Luchthaven moeten passen binnen het kader van gelijkwaardigheid, op specifiek aangehaalde punten, ten opzichte van die van de PKB Schiphol. Het LVB 2008 voegt daaraan niets toe en doet daaraan niet af. Het LVB 2008 vermeldt dat ook expliciet:

> *"De nieuwe criteria zijn berekend met hetzelfde verkeersscenario als waarmee de beschermende werking van de eerste (herstelde) Luchthavenbesluiten is bepaald (MER 2004). Op deze wijze leidt het actualiseren van de criteria niet tot meer, of minder, ruimte voor de luchtvaart. Evenmin tot meer, of minder, hinder."*

9. Het LVB 2008 vormde dan ook geen nieuw ijkpunt, aangezien het noch een inperking was van de bestaande rechten, noch daarvan een uitbreiding vormde. Zoals reeds aangegeven in de titel van het besluit van 18 september 2008 gaat het niet om een vergroting of een beperking van de "milieuruimte" maar om een "betere benutting" ervan. Zoals ook aangegeven in paragraaf 1.1 en 1.2 van de Nota van Toelichting bij het LVB 2008 gaat het om een betere benutting van de ruimte zoals die binnen de wet en de daarin vastgelegde gelijkwaardigheidscriteria al voorzien was (onderstreping toegevoegd):

> *"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 van de omgeving, komen tot een betere benutting van deze milieuruimte." en "geconstateerd [is] dat de voorziene groeiruimte voor de luchtvaart niet volledig kan worden benut."*

Idem iets verderop:

> *"Wanneer deze wijziging niet plaats zou vinden kan Schiphol niet groeien binnen de vastgestelde milieuruimte." en "Om de beschikbare milieuruimte beter benutbaar te maken binnen de eis van een gelijkwaardige bescherming, worden de grenswaarden in de handhavingspunten aangepast."*

Anders gezegd: deze ruimte was er al (binnen de wet en besluitvorming) en er wordt nergens in het LVB 2008 of de toelichting daarbij gesproken over vergroting

of verkleining van de milieuruimte, maar enkel dat gesteld de al bestaande milieuruimte door praktische aspecten – onbedoeld – niet kon worden benut.

10. De verwijzing naar 480.000 vluchten in (alleen) de toelichting bij het LVB 2008 is dan ook geen beperking of uitbreiding van het aantal vliegtuigbewegingen, en deze verwijzing is naar het oordeel van Schiphol Airport ook nooit zo bedoeld. Zoals hiervoor is toegelicht waren (en zijn) de *gelijkwaardigheidscriteria* leidend. Hoeveel vliegtuigbewegingen binnen die criteria mogelijk zijn is niets meer dan een momentopname en – doelbewust – op geen enkele wijze vastgelegd. Daarbij is het overigens ook niet zo dat het LVB 2008 leidde tot een verruiming van de criteria waardoor meer vluchten mogelijk waren .

11. Dit is nadrukkelijk zo in de toelichting bij het LVB 2008 te lezen. Zo wordt duidelijk aangegeven dat het LVB 2004 al uitging van méér dan 500.000 vliegtuigbewegingen: "*bij de aanpassing van het LVB in 2004 rekening is gehouden met ruim 500.000 vliegtuigbewegingen*".[6] Steeds zijn de gelijkswaardigheidscriteria leidend gebleven. Zie bijvoorbeeld:

> *"Een aantal van de bijstellingen van grenswaarden betreft handhavingspunten die in het vorige LVB reeds een hogere grenswaarde kenden dan andere handhavingspunten. Een dergelijke aanpassing is desondanks aanvaardbaar omdat voldaan wordt aan de criteria voor gelijkwaardigheid. Als gevolg van de onderhavige aanpassing van het LVB treedt een verschuiving op in de locaties waar de effecten van het vliegverkeer neerslaan. Op sommige plaatsen neemt de geluidbelasting toe en op andere plaatsen neemt deze af. Per saldo is het resultaat hiervan zodanig dat steeds aan de gestelde gelijkwaardigheidscriteria wordt voldaan."*[7]

12. Er wordt dan ook herhaaldelijk van een "actualisatie" gesproken: de gelijkwaardigheidscriteria zijn dezelfde gebleven, maar er wordt opnieuw aan getoetst. Bij deze actualisatie van de grenswaarden in het LVB 2008 is de beschikbare milieuruimte niet aangepast; het totaal volume geluid (TVG) is daarom niet aangepast, en evenmin de grenswaarden voor externe veiligheid en de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen. De aanpassing was louter gericht op de ruimtelijke verdeling van de geluidbelasting, dus een aanpassing van de grenswaarden voor de geluidbelasting in de handhavingspunten.

13. Zoals reeds van meet af aan in de systematiek van gelijkwaardigheidscriteria was vervat: hoeveel vliegtuigbewegingen vanaf de Luchthaven konden worden afgehandeld lag (en ligt) niet vast – reeds in 2004 waren meer dan 500.000

---

6 Nota van Toelichting LVB 2008, p. 6.
7 Nota van Toelichting LVB 2008, p. 19.

vliegtuigbewegingen voorzien – maar is afhankelijk van hoeveel zou passen binnen de gelijkwaardigheidscriteria. Die zijn leidend en bepalen de milieuruimte.

14. Daarop aanhakend is het zinvol te bedenken dat deze systematiek van gelijkwaardigheidscriteria wezenlijk afwijkt van die op andere luchthavens, waarbij geluidscontouren leidend waren (zoals in de bekende Woensdrecht-jurisprudentie). Immers, voor de Luchthaven wordt niet gestuurd op een geluidcontour of externe veiligheidscontouren, maar op een beschermingsniveau dat gebaseerd is op de absolute aantallen woningen, ernstig gehinderden en slaapverstoorden binnen bepaalde contouren. Anders gezegd: vanwege de systematiek van gelijkwaardigheidscriteria kan op basis van contouren alleen niet worden bepaald hoeveel of welke activiteiten op de Luchthaven zijn of waren toegestaan. Daarvoor zijn de normen over aantallen woningen, ernstig gehinderden en slaapgestoorden bepalend. Naast dat de gelijkwaardigheidscriteria als zodanig al een momentopname betreffen, is ook dat een reden waarom niet op basis van contouren of grenswaarden uit het LVB 2008 (en toenmalige verwachtingen over hoeveel vliegtuigbewegingen daarbinnen passen) kan worden afgeleid hoeveel vliegtuigbewegingen waren toegestaan als "bestaand recht".

III Beantwoording van de concrete vragen

15. De gestelde vragen zijn er op gericht te bepalen in hoeverre er sprake is van stikstofdeposities die uitkomen boven het "bestaande recht". Vooropgesteld zij dat Schiphol Airport van oordeel is dat er geen beperkingen zijn, anders dan de gelijkwaardigheidscriteria, en dat het "bestaande recht" dus op die basis bepaald moet worden.

16. In het MER 2003, dat is opgesteld ten behoeve van het eerste LVB, zijn de milieueffecten van het vigerende stelsel onderzocht. Het grenswaardenscenario bevatte 517.000 vliegtuigbewegingen (hierna: "**vtbs**"). Voor die omvang van het vliegverkeervolume werd (op basis van de "Situatie 2010")[8] een hoeveelheid stikstofemissies van 3.802 ton/jaar berekend.

[8] De in het luchthavenindelingbesluit opgenomen gebieden en de in het luchthavenverkeerbesluit opgenomen grenswaarden zijn vastgesteld met behulp van scenario's. Een scenario bevat onder meer het aantal vliegtuigbewegingen, de verdeling hiervan over starts, landingen, de tijd van de dag en typen van vliegtuigen en de vliegpaden van deze vliegtuigen. In het MER 2003 (Hoofdrapport, blz. 13) wordt de volgende uitleg gegeven over het gebruik van een scenario voor het bepalen van de gebieden en de grenswaarden: "De luchtvaartsector heeft basisscenario's aangeleverd, die de verwachting van de sector weergeven van de ontwikkelingen in een zeker jaar in de toekomst (2005 en 2010). Deze scenario's zijn vervolgens getoetst aan de randvoorwaarden voor gelijkwaardigheid voor externe veiligheid, geluid en lucht. Daar waar het scenario niet voldoet aan de eisen van gelijkwaardigheid is het bijgesteld ('geschaald') tot voldaan is aan die randvoorwaarden (het passende scenario)." En even verderop: "Nu zal in de toekomst niet (precies) volgens het gehanteerde scenario gevlogen worden. Het is ook niet de bedoeling om de luchtvaartsector aan een scenario te houden. Het nieuwe stelsel poogt immers grenzen te stellen aan de (belastende) effecten van het luchthavenluchtverkeer, niet aan aantallen vliegtuigbewegingen op zichzelf. Het kan dus bijvoorbeeld gebeuren dat met meer, maar stillere

17. In het MER 2004 was het aantal vtbs dat als "passend binnen de geluidnormering" werd beschouwd: 507.000 vtbs. Er werden *overall* kleinere effecten voorspeld dan in het MER 2003 en daarom is geen nader onderzoek gedaan en zijn geen nieuwe luchtemissieberekeningen gemaakt. Als wordt uitgegaan van het lagere verkeersvolume voor de *passende geluidssituatie* (op basis van de Situatie 2010) dan is de hoeveelheid NOx op basis van het aldus aangenomen "bestaande recht" 3.734 ton/jaar.[9]

18. Voor zover de "bestaande rechten" dienen te worden geconcretiseerd, zij opgemerkt dat Schiphol Airport meent dat voor het in beeld brengen daarvan in redelijkheid kan worden uitgegaan van het aantal vtbs dat is gebruikt in het *grenswaardenscenario* (zie voetnoot 9) waarop de gelijkwaardigheidscriteria zijn gebaseerd. Dit zou dan 507.700 vliegtuigbewegingen zijn.

19. In de (concept) MER 2016 is de hoeveelheid NOx bepaald bij 500.000 vliegtuigbewegingen en bedraagt 3.414 ton/jaar.

20. Het LVB kent overigens ook grenswaarden voor de emissie van NOx, maar deze zijn per *gecorrigeerde vliegtuigbeweging*. Met de grenswaarden wordt een schone vloot geborgd, maar er is geen maximum ten aanzien van het verkeersvolume. De totale emissie van NOx (en verbonden stikstofdepositie) is daarmee binnen de gelijkwaardigheidscriteria alleen indirect begrensd.

21. In het MER 2007 voor de korte termijn is de hoeveelheid NOx niet als een jaartotaal (absoluut) berekend, maar alleen per gecorrigeerde vliegtuigbeweging (dus relatief). In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van in eerdere MER'en berekende NOx-emissie, zowel absoluut in ton per jaar als relatief, per gecorrigeerde vliegtuigbeweging, in gram per ton.

MER/LVB	**Vtb's** in het scenario	**NOx** relatief g/ton	**NOx** absoluut ton/jaar
2003	517.000	68,0[10]	3.802
2004	507.700	68,0	3.734
2008	493.000	64,5	-
2016	500.000	64,1	3.414

vliegtuigen, wordt gevlogen, of dat er een andere verdeling van de vluchten over de dag wordt gehanteerd. In beginsel is het door de sector aangeleverde basisscenario 2010 het uitgangspunt voor het berekenen van de grenswaarden en de gebieden." (MER 2003, Hoofdrapport, blz. 14). De hier bedoelde Situatie 2010 is de situatie die past binnen de gelijkwaardigheidscriteria. Hierbij is geluid het knellende criterium. Dit scenario wordt ook wel het *grenswaardenscenario* genoemd omdat de grenswaarden voor de geluidbelasting daarvan zijn afgeleid.

9 Voor de passende situatie zijn de emissies van het MER 2003 gecorrigeerd voor het lagere verkeersvolume met een factor 0.98. Dit gegeven de verhouding in verkeersvolume in de passende situatie en het scenario voor de luchtemissieberekeningen van 507.700 : 517.000.

10 In het MER 2003 wordt een waarde in kg/ton gerapporteerd en worden de gewichten per vliegtuig berekend i.p.v. vliegtuigbeweging. Het getal in deze tabel is als volgt berekend: 0,1360 x 1000 / 2.

22. In het gebruiksjaar 2019 waren er 497.400 vliegtuigbewegingen (handelsverkeer). De NOx emissie daarbij bedroeg 3.534 ton/jaar en 65,5 g/ton per gecorrigeerde vliegtuigbeweging. De prognose in de (concept) MER 2016, gebaseerd op gebruiksjaar 2020, is dus iets lager maar geeft een vergelijkbaar beeld.

IV Slot

23. Uit het bovenstaande kan worden afgeleid dat de exploitatie van de Luchthaven, ook met het huidige aantal feitelijke vliegtuigbewegingen, blijft binnen de bestaande rechten in 2004 en – uitgaande van de gelijkwaardigheidscriteria – ook in 1994.

Schiphol Airport is graag bereid tot het geven van een nadere mondelinge toelichting op het bovenstaande.

Met vriendelijke groet,
De Brauw Blackstone Westbroek N.V.

[redacted]