per post en per email: Roel.Vincken@minienm.nl
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Hare Excellentie mevrouw Cora van Nieuwenhuizen
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

per post en per email: **J.Sluiter@minlnv.nl**
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Hare Excellentie mevrouw Carola Schouten
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Per email:
Leden van de Vaste Kamercommissies van LNV en I&W

Uw referentie:
Onze referentie: Generieke_maatregel_stikstofdepositie_luchtvaart_Jan2020
Betreft: Is een generieke ontheffing van de vergunningplicht in het kader van de Wnb voor luchthavens mogelijk?

Nijmegen, 14 januari 2020

Hooggeachte excellenties,

Inleiding en samenvatting
Naar wij vernomen hebben bereidt de minister van LNV een generieke maatregel voor, waardoor luchthavens van de natuurvergunningplicht voor stikstofdepositie worden ontheven. Een dergelijke maatregel is onnodig, schadelijk en juridisch niet mogelijk.

Alle luchthavens zorgen voor emissie en depositie van NO_X op Natura 2000-gebieden en veroorzaken hierdoor schade aan deze natuurgebieden.

Een generieke ontheffing zou voor de luchtvaart zorgen voor continuering van een comfortabele uitzonderingspositie (naast belastingvrijheid en een beperkte reductieplicht voor emissiereductie van CO_2) en tevens een onaanvaardbare rechtsongelijkheid scheppen jegens andere sectoren waaronder ook agrarische bedrijven die wel aan de vergunningplicht in het kader van de Wnb zijn onderworpen. Dit zal gaan leiden tot weerstand vanuit de gehele samenleving: industrie, de agrarische sector, de leefomgeving en natuur- en milieuorganisaties.

Voorts dient een generieke ontheffing te worden gebaseerd op een *passende beoordeling* die geen leemten mag vertonen. Hij dient volledige, nauwkeurige en definitieve constateringen en conclusies te bevatten die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de plannen of projecten voor de betrokken beschermde gebieden wegnemen. Aan een generieke maatregel worden dezelfde hoge eisen gesteld. Wanneer u onverhoopt toch over zou gaan tot vaststelling van een wettelijke regeling die Schiphol en regionale luchthavens uitzondert van een vergunningplicht, zonder dat deze is gebaseerd op een passende beoordeling die voldoet aan alle – hoge- eisen die het Europese Hof en de Raad van State daar blijkens deze recente rechtspraak en voorlichting aan stellen, zal moeten worden vastgesteld dat Nederland in gebreke is met een gemeenschapstrouwe uitvoering van de Habitatrichtlijn. Wij zullen in dat geval aansturen op een ingebrekestelling van de lidstaat Nederland.
Onderstaand treft u een toelichting en onderbouwing aan van het hierboven gestelde.

Stikstofemissies van Schiphol en regionale luchthavens en stikstofdepositie

Mogelijk veronderstelt het kabinet dat een ontheffingsmaatregel op zijn plaats zou zijn omdat "de luchtvaartsector" slechts een zeer klein gedeelte van de stikstofdepositie in Nederland veroorzaakt. Deze redenering verhult dat dit kleine aandeel direct gevolg is van het feit dat de sector bestaat uit slechts een beperkt aantal luchthavens die leiden tot stikstofdeposities waarvoor een natuurvergunning nodig is. Luchthaven Schiphol springt het meest in het oog met 3,4 miljoen kg/jaar NO_x-emissie. De luchthaven is als bedrijf de op één na grootste piekbelaster in Nederland en beschikt als enige van de piekbelasters niet over een natuurvergunning. Zie de onderstaande tabel op basis van gegevens van RIVM.

Stikstofemissie en -depositie Schiphol	1990	2005	2017	
Piekbelasters Nederlandse industrie	NO_X emissie kg/jaar			Depositie mol/ha/jaar
1 Tata Steel IJmuiden	6.785.810	6.782.000	5.689.000	9 tot 24
2 **Luchthaven Schiphol**	**1.324.920**	**2.932.800**	**3.392.900**	**4,8 tot 6,4**
3 Chemelot	8.964.000	3.001.000	2.443.100	
4 Shell Nederland Raffinaderij	12.250.000	5.064.000	2.068.000	
5 E.ON/Uniper	11.100.000	9.137.000	2.055.000	

Zowel de NO_X als CO_2-emissies van het Schiphol-verkeer zijn tussen 1990 en 2017 met een factor 2,6 gegroeid. De NO_x-emissies van de overige piekbelasters zijn afgenomen. Dit proces zal zich voortzetten. Op enig moment zal Schiphol bij verdere groei de eerste plaats van de piekbelasters innemen. Hoewel de luchtvaartsector stelt dat straalmotoren steeds zuiniger worden, nemen zowel de NOx-emissie evenals de stikstofdepositie als gevolg daarvan niet af. Oorzaak: temperatuur en druk worden in zuinigere motoren steeds hoger waardoor per kg verbruikte kerosine meer NO_X ontstaat in de verbrandingskamers. Tegelijk neemt het brandstofverbruik per kilometer af.

Hierbij merken wij op dat in de bovengenoemde tabellen de stikstofemissie boven 913 meter niet is meeberekend, terwijl een deel ervan wel op natuurgebieden deponeert. Ook is in bovengenoemde cijfers niet de emissie meeberekend van auto- en vrachtverkeer naar de luchthavens.

De depositie van NO_X is bijzonder significant op minstens negen omliggende Natura 2000-gebieden.

Effecten op natuurgebieden

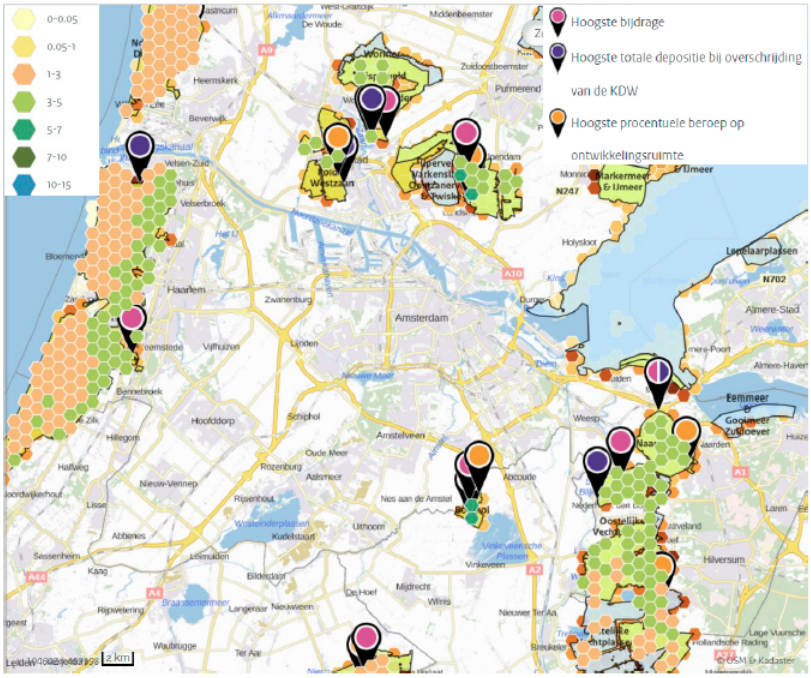
Onderstaand zijn de emissies en deposities samengevat zoals opgenomen in het concept MER ten behoeve van de uitbreiding van het aantal vliegbewegingen van 500.000 naar 540.000 per jaar.

Tabel 17: Resultaten AERIUS berekeningen 2022. Gegeven zijn per scenario de jaarvracht NO_x en NH_3 alsmede de maximale depositie per hectare per Natura 2000-gebied voor de gebieden met het hoogste effect

2022		REF	500k-NNHS	Effect 500k tov REF	540k-NNHS	Effect 540k tov REF	Effect 540k tov 500k
NO_x	ton/jaar	2.710,65	3.245,37	534,72	3.736,90	1.026,25	491,53
NH_3	kg/jaar	- *)	1.348	1.348	3.371	3.371	2.023
Naardermeer	mol/ha/jaar	4,62	5,38	0,77	6,31	1,69	0,92
Oostelijke Vechtplassen	mol/ha/jaar	4,55	5,33	0,78	6,21	1,66	0,88
Kennemerland-Zuid	mol/ha/jaar	4,15	4,84	0,69	5,69	1,54	0,85
Ilperveld, Varkensland, Oostzamerveld & Twiske	mol/ha/jaar	5,03	5,95	0,92	6,76	1,74	0,81
Botshol	mol/ha/jaar	5,42 5,37	6,35 6,30	0,94	7,00	1,63	0,70
Polder Westzaan	mol/ha/jaar	4,11	4,88	0,78	5,43	1,32	0,54

*) Niet berekend

Figuur : Depositie als gevolg van stikstofemissies Schiphol bij 540.000 vluchtbewegingen.



Figuur 17: Depositie het scenario 540k zichtjaar 2022 (screenshot uit Aerius Scenario)

Uit de bovenstaande figuur blijkt dat Luchthaven Schiphol tot op grote afstand nog een negatieve invloed heeft op natuurgebieden. Het gaat hierbij om de effecten vermesting en verzuring van natuurgebieden met voor verzuring en vermesting gevoelige habitats waar geen sprake is van een gunstige staat van instandhouding.

Ook regionale luchthavens veroorzaken een significante NOx-emissie en stikstofdepositie op natuurgebieden die met de depositie van tal van bedrijven met natuurvergunning vergelijkbaar is. Met een generieke ontheffing zouden ook deze luchthavens als notoire belasters van Natura 2000-gebieden ten onrechte van een natuurvergunning worden vrijgesteld. Van de plannen voor Lelystad Airport is bekend dat bij de geplande openstelling verschillende kwetsbare Natura 2000-gebieden, waaronder de Veluwe, nog zwaarder gaan worden overbelast met stikstof. Lelystad Airport dient mede daarom ook gesloten te blijven.

Economisch belang van vliegsector overschat

Een teruggang van het aantal vliegbewegingen op Luchthaven Schiphol van 500.000/jaar naar bijvoorbeeld 400.000/jaar blijkt niet schadelijk te zijn voor de economie. Het argument dat deze krimp schadelijk zou zijn voor de economie, gaat dus niet op. Immers, de krimp kan gerealiseerd worden bij het deel van het luchtverkeer zonder dwingende reden van groot openbaar belang zoals goedkoop stedentoerisme (zogenaamde pretvluchten) of via een gelijkwaardig alternatief (zoals treinvervoer op korte en middellange afstanden). Luchtverkeer van groot economisch publiek belang behoeft dus niet te worden beperkt of kan nog groeien mits de groei volledig gecompenseerd wordt door reductie van pretvluchten.

Vermenging van belangen

De overheid heeft zelf een direct belang bij groei van luchthavens als aandeelhouder of langs een andere weg. Zo is de staat aandeelhouder in zowel de Luchthaven Schiphol als in KLM. Het verschaffen van een generieke vrijstelling van luchthavens van de vergunningplicht kan ook worden opgevat als misbruik van overheidsmacht voor een overheidsbelang dat strijdig met het publieke belang is.

Juridische aspecten van een generieke ontheffing
Volgens art 6, derde lid Habitatrichtlijn dient voor ieder plan of 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* te worden gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied.
In de uitspraak van 7 november 2018 (C-293/17 en C-294/17) heeft het Europese Hof een zodanige uitleg aan het begrip "project" gegeven dat het handhaven en uitbreiden van Schiphol en regionale luchthavens zonder twijfel onder de reikwijdte van dat begrip valt. Zie r.o. 59-73 van de uitspraak van het Hof. In dezelfde uitspraken heeft het Hof duidelijk gemaakt dat aan passende beoordeling voor een generieke maatregel dezelfde – zeer strenge- eisen moeten worden gesteld als een aan passende beoordeling voor een vergunning. Deze interpretaties vormen een rechtstreeks onderdeel van het Nederlands recht en moeten rechtstreeks door de bestuursrechter worden toegepast. In haar uitspraken van 29 mei 2019, welke wij bij u bekend veronderstellen, heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat ook gedaan.
Een generieke maatregel zal daarom moeten worden gebaseerd op een passende beoordeling die geen leemten mag vertonen en moet volledige, nauwkeurige en definitieve constateringen en conclusies bevatten die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de plannen of projecten voor het betrokken beschermde gebied wegnemen (Europese Hof 7 november 2018, r.o. 98, en EU Hof 25 juli 2018, Grace en Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak). In de uitspraak van 7 november 2018 kwam het Europese Hof daarom met betrekking tot de generieke regeling PAS tot de bevestiging van de eerdere rechtspraak (r.o.109):

"Het Hof heeft reeds geoordeeld dat, wanneer een lidstaat een toestemmingsregime invoert dat niet voorziet in een beoordeling van het risico op basis van met name de kenmerken en specifieke milieuomstandigheden van het betrokken gebied, het aan deze lidstaat staat om aan te tonen dat op basis van de door hem vastgestelde bepalingen, op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat plannen of projecten waarvoor dat toestemmingsregime geldt, afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen hebben voor een Natura 2000-gebied. Uit artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn kan immers worden afgeleid dat de bevoegde nationale autoriteiten enkel kunnen afzien van de verrichting van een beoordeling van de gevolgen van een plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, wanneer op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat dit plan of project afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen heeft voor dat gebied (zie in die zin arrest van 26 mei 2011, Commissie/België, C-538/09, EU:C:2011:349, punten 52 en 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak)".

In haar voorlichting met betrekking tot de instelling van een drempelwaarde voor geringe stikstofdeposities van 20 november 2019 heeft de Raad van State recent ook nog duidelijk gewaarschuwd dat hoge eisen moeten worden gesteld aan de wetenschappelijke onderbouwing van een wettelijke instelling van depositie- en/of drempelwaarden, waaronder geen vergunningplicht zou gelden. Dat geldt dan a fortiori voor een gehele generieke vrijstelling van vergunningplicht!

Wanneer u onverhoopt toch over zou gaan tot vaststelling van een wettelijke regeling die Schiphol en regionale luchthavens uitzondert van een vergunningplicht, zonder dat deze is gebaseerd op een passende beoordeling die voldoet aan alle – hoge- eisen die het Europese Hof en de Raad van State daar blijkens deze recente rechtspraak en voorlichting aan stellen, zal moeten worden vastgesteld dat Nederland in gebreke is met betrekking tot een gemeenschapstrouwe uitvoering van de Habitatrichtlijn. Wij zullen in dat geval aansturen op een ingebrekestelling van de lidstaat Nederland.
Het zal u bekend zijn dat burgers, bedrijven en instellingen zich in voorkomend geval bij de (Europese) rechter rechtstreeks op schending van Europese richtlijnen kunnen beroepen (HvJ EG 7 jan 2004, Wells). Als wij ons daartoe genoodzaakt zien zullen wij van dat recht gebruik maken. Wij hopen dat het niet zover zal hoeven te komen.

U wordt verzocht om een bevestiging van ontvangst.

Vanzelfsprekend zijn wij graag bereid om een toelichting te komen geven op de inhoud van deze brief.

Hoogachtend,

Johan Vollenbroek, voorzitter Mobilisation for the Environment

Mede namens:

Hans Buurma, voorzitter Werkgroep Toekomst Luchtvaart (WTL)

Leon Adegeest, voorzitter SATL