

Leeswijzer bij de Passende beoordelingen van Schiphol Airport en Lelystad Airport

- a) Aanleiding voor vergunningaanvragen en passende beoordelingen op grond van de Wet natuurbescherming voor Schiphol Airport en Lelystad Airport (zie hoofdstuk 1 van de PB Schiphol en hoofdstuk 1 van de PB Lelystad)
- Op 29 mei 2019 heeft de Raad van State het Programma Aanpak Stikstof ("PAS") en de daarmee samenhangende regels in de Wet natuurbescherming onverbindend verklaard
 - Voor Schiphol Airport was het PAS van belang in verband met het in voorbereiding zijnde milieueffectrapport ("MER") voor de wijziging van het Luchthavenverkeersbesluit ("LVB") waarbij het Nieuw Normen en Handhavingstelsel (NNHS) in het LVB wordt opgenomen en het aantal vliegtuigbewegingen tot 500.000 wordt beperkt conform de Alders-afspraken ("LVB-1")
 - Voor Lelystad Airport was het PAS van belang in verband met de uitbreiding van Lelystad Airport voor "groot handelsverkeer" (passagiers-/vakantievluchten). Voor Lelystad Airport is in verband met deze uitbreiding een actualisatie van het MER in procedure ten behoeve van een wijziging van het Luchthavenbesluit ("LHB") uit 2015. Lelystad Airport heeft ten behoeve van de uitbreiding van Lelystad Airport in 2016 en 2019 een PAS-melding gedaan. Mede op basis daarvan is de fysieke uitbreiding van Lelystad Airport gerealiseerd. De minister van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (LNV) is voornemens projecten die zijn uitgevoerd op basis van te goeder trouw gedane PAS-meldingen, zoals de uitbreiding van Lelystad Airport, collectief te legaliseren. Hiertoe is een nationaal pakket bronmaatregelen in voorbereiding, dat kan worden ingezet voor de collectieve legalisatie.
 - Naar aanleiding van de PAS-uitspraken van de Raad van State heeft een aantal natuur- en milieuorganisaties handhavingsverzoeken ingediend bij de minister van LNV in verband met stikstofdepositie door de luchtvaart en het ontbreken van een natuurvergunning.
 - De minister van LNV heeft in april 2020 deze handhavingsverzoeken afgewezen omdat handhaving tot onevenredige gevolgen zou leiden. Omdat Schiphol Airport en Lelystad Airport al wel beschikten over publiekrechtelijke toestemming voor exploitatie van de luchthavens voordat de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn van kracht werden, is sprake van "bestaande rechten". Hiermee moet bij vergunningverlening rekening worden gehouden. De precieze omvang van de bestaande rechten moet worden vastgesteld in het kader van een beslissing over de vergunningaanvraag op grond van de Wet natuurbescherming. Die aanvraag moest uiterlijk op 1 oktober 2020 worden ingediend.
 - Schiphol Airport en Lelystad Airport hebben daaraan voldaan door indiening van een aanvraag op grond van de Wet natuurbescherming met passende beoordeling (incl. achtergrondrapporten en depositieberekeningen) op 1 oktober 2020.
 - Vanwege het uitkomen van een nieuwe versie van AERIUS (het nationale rekeninstrument voor stikstofdepositie) op 15 oktober 2020, hebben Schiphol Airport en Lelystad Airport op 30 oktober 2020 conform het verzoek van de minister van LNV een nieuwe versie van de passende beoordeling gebaseerd op AERIUS 2020 ingediend.
 - De passende beoordelingen zoals onderdeel van de Wnb-vergunningaanvragen, zullen ook worden gebruikt ten behoeve in het traject om tot vaststelling van het gewijzigde LHB voor Lelystad Airport en het LVB-1 voor Schiphol te komen.

1. Passende beoordeling en vergunningaanvraag Schiphol Airport

- a) Reikwijdte van de vergunningaanvraag Schiphol Airport (zie hoofdstuk 2 van de PB Schiphol)
- De aanvraag van Schiphol Airport heeft betrekking op de exploitatie van de luchthaven Schiphol. Die exploitatie bevat zowel de grondgebonden activiteiten op de luchthaven Schiphol (zoals vergund in de omgevingsvergunning) als de luchtgebonden activiteiten (gereguleerd in het LVB). Bij de beoordeling van de effecten is niet alleen met de grond- en luchtgebonden activiteiten rekening gehouden, maar ook met verkeer van en naar de luchthaven dat een direct gevolg is van de activiteit (de 'verkeersaantrekkende werking').
 - De minister van LNV heeft het LVB 2008 als het meest beperkende toestemmingsbesluit voor de exploitatie van de luchthaven Schiphol aangemerkt. Het maximale gebruik dat mogelijk was binnen deze toestemming voor de exploitatie van de luchthaven Schiphol (het LVB 2008) is daarmee het bestaande recht van Schiphol Airport.
 - De minister van LNV heeft aangegeven dat bij het bepalen van de omvang van het bestaande recht moet worden uitgegaan van de maximale gebruiksruijmtte op grond van het LVB 2008, uitgaande van 480.000 vliegtuigbewegingen, dat is: het aantal vliegtuigbewegingen waarop de grenswaarden voor geluid in de handhavingspunten in het LVB 2008 zijn gebaseerd. Dit vormt de referentiesituatie.
 - Met de beslissing op de vergunningaanvraag wil Schiphol een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming verkrijgen voor de exploitatie van luchthaven Schiphol zoals toegestaan conform het bestaand recht, uitgaande van een vliegverkeerafhandeling conform het (nog vast te stellen) LVB-1 met maximaal 500.000 vliegtuigbewegingen (de "Activiteit").
- b) Reconstructie bestaande rechten Schiphol Airport in verband met stikstofdepositie (zie paragraaf 2.2 en paragraaf 3.4.3.1 van de PB Schiphol)
- In 2003 zijn in het LVB voor het eerst emissiegrenswaarden voor vliegverkeer vastgesteld voor stikstofoxiden (NOx). De in het LVB vastgelegde grenswaarde voor NOx is een gemiddelde waarde per maximum take-off weight (MTOW).
 - De grenswaarden voor geluid in handhavingspunten zijn in het LVB 2008 gebaseerd op het verkeersscenario zoals beschreven in het MER 2007 dat was opgesteld ten behoeve van het LVB 2008. Dit verkeersscenario beschrijft het vliegverkeer bij 480.000 vliegtuigbewegingen, met o.a. de vliegtuigtypes, de start- en landingsbanen en de tijdstippen van de vliegtuigbewegingen. Dit scenario, dat de beschikbare geluidsruijmtte van LVB 2008 volledig vult, wordt gebruikt als basis voor de reconstructie van het bestaande recht. Om het bestaande recht voor Schiphol vast te stellen is onderzocht welke stikstofuitstoot mogelijk was gegeven de grenswaarden voor de emissies en deze geluidsruijmtte (zie de nadere toelichting hieronder).
 - Op basis hiervan is in de passende beoordeling het bestaand recht gereconstrueerd, zijn de daarmee gepaard gaande stikstofemissies berekend en is de bijbehorende stikstofdepositie bepaald (dit is de referentiesituatie). De wijze waarop dat is gebeurd, is beschreven in paragraaf 3.4.3.1 van de PB Schiphol.
- Nadere toelichting reconstructie bestaand recht:
- Destijds waren volgens de Regeling milieu-informatie Schiphol (RMI) de vliegtuigen op basis van hun geluidsproductie ingedeeld in zogenoemde geluidscategorieën. In het MER 2007 wordt per geluidscategorie één representatief vliegtuigtype (+motortype) verondersteld. Maar in de praktijk waren er in een geluidscategorie heel veel verschillende combinaties mogelijk van vliegtuig- en motortype.
 - Voor de reconstructie van het bestaande recht zijn vliegtuig- en motortypecombinaties bepaald die de emissienorm voor stikstofuitstoot volledig vullen. Die zijn daarmee representatief voor de maximale vergunde gebruiksruijmtte. De combinaties passen uiteraard ook binnen de grenswaarden voor externe veiligheid, geluid en overige emissies van het LVB 2008.
- c) Verschilberekening referentiesituatie en exploitatie van de luchthaven Schiphol met een luchtverkeerafhandeling conform LVB-1 (zie paragraaf 3.4.3.4 PB Schiphol)

- In de passende beoordeling is de exploitatie van de luchthaven Schiphol in de referentiesituatie vergeleken met de exploitatie van de luchthaven Schiphol bij het huidige gebruik met een luchtverkeerafhandeling conform LVB-1 met 500.000 vliegtuigbewegingen. Daarbij is ten aanzien van de effecten als gevolg van stikstofdepositie beoordeeld of sprake is van een toename van stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie.
- De veranderingen in de stikstofbronnen zijn in beeld gebracht met een berekening in de voorschreven calculator AERIUS Scenario 2020 en vergeleken met de bestaande rechten voor stikstofemissie op basis van het LVB 2008.
- Uit de AERIUS-berekening en de op basis van de AERIUS-data gemaakte verschilplot (figuur 3-9 in de PB Schiphol) blijkt dat er op alle hexagonen sprake is van een afname van stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie. Zie ook de bijlagen 1 en 2 bij de PB Schiphol. De stikstofdepositie als gevolg van de aan te vragen activiteit past geheel binnen de gebruiksruimte op basis van het LVB 2008 en een kans op significant negatieve effecten in verband met de aan te vragen activiteit is uitgesloten. Simpel gesteld: het gebruik bij 500.000 bewegingen past binnen het bestaande recht.

2. Passende beoordeling en vergunningaanvraag Lelystad Airport

a) Reikwijdte van de vergunningaanvraag Lelystad Airport (zie hoofdstuk 2 van de PB Lelystad)

- De vergunningaanvraag van Lelystad Airport betreft, naast het huidige gebruik, de uitbreiding van Lelystad Airport in verband met de beoogde openstelling voor groot handelsverkeer (commercial aviation).
- Zowel de grondgebonden activiteiten (op grond van de omgevingsvergunning milieu) als de luchtgebonden activiteiten (general aviation conform het huidige gebruik, en commercial aviation tot maximaal 45.000 vliegtuigbewegingen) zijn meegenomen, en er is rekening gehouden met de verkeersaantrekkende werking bij de effectbeoordeling.
- In de passende beoordeling is het gehele project (de exploitatie van Lelystad Airport met de uitbreiding tot maximaal 45.000 vliegtuigbewegingen commercial aviation) passend beoordeeld.
- De aanvraag is ten aanzien van het commercieel luchtverkeer beperkt tot 10.000 vliegtuigbewegingen per jaar.
- De reden daarvoor is dat de nationale bronmaatregelen die nodig zijn voor de collectieve legalisatie die door de minister van LNV is aangekondigd voor projecten die met een PAS-melding tot stand zijn gekomen, op dit moment nog worden uitgewerkt. Zodra deze beschikbaar zijn, kunnen significant negatieve effecten worden uitgesloten en ontstaat een vergunbare situatie voor de uitbreiding tot maximaal 45.000 vliegtuigbewegingen.
- Door Schiphol Group is besloten dat vooruitlopend op de collectieve legalisatie door middel van externe saldering vanuit het bestaande recht van Schiphol Airport kan worden voorzien in voldoende stikstofruimte op alle hexagonen waar stikstofdepositie plaatsvindt als gevolg van de uitbreiding van Lelystad Airport, indien de aanvraag van Lelystad Airport op dit moment wordt beperkt tot 10.000 vliegtuigbewegingen commercial aviation (naast de bestaande general aviation). Zie verder hierna ad 4) "Extern salderen".

b) Reconstructie bestaande rechten Lelystad Airport in verband met stikstofdepositie

- Voor Lelystad Airport geldt dat de omvang van het bestaande recht op grond van het handhavingsbesluit van LNV gebaseerd dient te zijn op het maximale gebruik conform het Aanwijzingsbesluit Lelystad 1999. In dat aanwijzingsbesluit is de maximale geluidruimte met 3 Bkl (eenheid voor toegestane geluidbelasting o.b.v. het Besluit kleine luchtvaart) verlaagd tot 47 Bkl (een halvering van de geluidruimte), nog steeds uitgaande van een aantal van 120.000 vliegtuigbewegingen (general aviation).
- De reconstructie van het bestaande recht heeft vervolgens op vergelijkbare wijze plaatsgevonden als bij Schiphol Airport, maar wel rekening houdend met de specifieke situatie van Lelystad Airport (met alleen general aviation).
- In paragraaf 3.4.4.5 van de PB Lelystad wordt op basis van de AERIUS-berekening geconcludeerd dat het huidige gebruik past binnen het bestaande recht in de referentiesituatie. Zie met name figuur 3-7.

- c) AERIUS-berekeningen laten stikstofdepositie zien bij een exploitatie van Lelystad Airport met 10.000 vliegtuigbewegingen commercieel verkeer en met 45.000 vliegtuigbewegingen commercieel verkeer
- In paragraaf 3.4.4.5 van de PB Lelystad wordt op basis van een tweede AERIUS-berekening geconcludeerd dat sprake is van een toename van stikstofdepositie op alle hexagonen als gevolg van een exploitatie van Lelystad Airport met zowel 10.000 als 45.000 vliegtuigbewegingen commercieel verkeer. Zie figuren 3-8 en 3-9.
 - In paragraaf 4.2.3 van de PB Lelystad is beschreven dat voor het gehele project met 45.000 vliegtuigbewegingen commercieel verkeer, mitigerende maatregelen zijn voorzien in het kader van de nationale bronmaatregelen die worden getroffen ten behoeve van de collectieve legalisatie van de PAS-meldingen. Daarmee kunnen significant negatieve effecten worden uitgesloten en ontstaat een vergunbare situatie. Omdat deze nationale bronmaatregelen op dit moment nog niet volledig zijn uitgewerkt, en daarop in het kader van deze aanvraag niet kan worden vooruitgelopen, is besloten de aanvraag voor de natuurvergunning voor Lelystad Airport te beperken tot de eerste 10.000 vliegtuigbewegingen met commercieel verkeer.
 - De toename van stikstofdepositie als gevolg van de exploitatie van Lelystad Airport met 10.000 vliegtuigbewegingen commercieel verkeer wordt gemitigeerd door deze toename extern te salderen met stikstofdepositieruimte waarover Schiphol Airport beschikt op basis van haar bestaande recht. Zie daarover nader het volgende onderdeel van deze leeswijzer.

3. Extern salderen

- a) Samenhang passende beoordeling Lelystad Airport en passende beoordeling Schiphol
- De toename van stikstofdepositie als gevolg van de exploitatie van Lelystad Airport met 10.000 vliegtuigbewegingen commercieel verkeer wordt gemitigeerd door deze toename extern te salderen met stikstofdepositieruimte waarover Schiphol Airport beschikt op basis van haar bestaande recht. Daarmee wordt door Schiphol Group zelf voorzien in een deel van de stikstofruimte die nodig is voor de legalisatie van de PAS-melding van Lelystad Airport, te weten dat deel dat behoort bij een exploitatie van Lelystad Airport met 10.000 vliegtuigbewegingen commercieel verkeer.
 - In paragraaf 4.2.3 van de PB Lelystad is uitgelegd hoe het extern salderen in zijn werk gaat. Schiphol Airport is de saldogever en Lelystad Airport is de saldonemer. Uit de PB van Lelystad Airport blijkt hoeveel stikstofdepositie wordt veroorzaakt op de verschillende hexagonen als gevolg van de aangevraagde activiteit (bijlage 3 bij de PB Lelystad). Uit de PB Schiphol, die ten grondslag wordt gelegd aan de vergunningaanvraag van Schiphol Airport op grond van de Wet natuurbescherming, blijkt welke stikstofdepositieruimte op welke hexagonen beschikbaar is voor het salderen, rekening houdend met een door LNV op grond van beleid verlangde teruggave aan de natuur van 30% van de voor het salderen in te zetten stikstofdepositieruimte van Schiphol Airport (zie figuur 4-9 in de PB Lelystad en bijlage 6 bij de PB Lelystad, waarin de verschilberekening van Schiphol Airport is opgenomen tussen het bestaand recht in de referentiesituatie op grond van het LVB 2008 en de situatie van het huidige gebruik bij 500.000 vliegtuigbewegingen volgens het NNHS, zoals dat wordt vastgelegd in LVB-1).
 - In de PB Lelystad Airport is het benodigde saldo van saldogever Schiphol Airport bepaald. Dit saldo zal in de natuurvergunning worden vastgesteld als mitigerende maatregel.
 - In de natuurvergunning van Schiphol zal dit saldo niet (meer) wordt vergund aan Schiphol Airport als onderdeel van het aangevraagde bestaande recht.