



Advies en rechtsbijstand in bestuursrecht

Adviesbureau Het Groene Schild
Postbus 638
6700 AP Wageningen

IBAN NL17INGB0006991377

Ir. A.K.M. van Hoof
Telefoon 0620 – 597 491

Email info@hetgroeneschild.com

AANGETEKEND EN PER ZIVVER

Raad van State
Afd. Bestuursrechtspraak
Postbus 20019
2500 EA Den Haag

Mijn kenmerk: 25-42/S
Betreft: hoger beroep

Wageningen, 14 juli 2025

Hoogedelgestrengste Dames, Heren,

1

Bij besluit van 26 september 2023 heeft de Minister voor Natuur en Stikstof (verder: de Minister) 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. Namens de Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A., Waldeck Pyrmontsingel 18, 6521 BC Nijmegen, de vereniging Milieudefensie, thans Willem Fenengastraat 19, 1096 BL Amsterdam en de Stichting Greenpeace Nederland, NDSM-plein 32, 1033 WB Amsterdam (verder te noemen: cliënten) heb ik beroep aangetekend tegen dit besluit.

Bij uitspraak van 4 juni 2025 heeft de rechtbank Den Haag onder nummer SGR 23/7413, 23/8122, 23/8219 en 24/722 onder gegrondverklaring van het beroep het bestreden besluit vernietigd.

Namens cliënten teken ik hierbij hoger beroep aan tegen deze uitspraak.

Samenvatting

Hoewel de rechtbank het beroep van cliënten gegrond heeft verklaard en het bestreden besluit heeft vernietigd, zijn cliënten het niet eens met alle onderdelen van de uitspraak. Het beroep rustte kort gezegd op vijf pijlers.

De eerste beroepsgrond was procedureel: er zijn onvoldoende inspraakmogelijkheden geboden omdat de passende beoordeling pas is opgesteld na het ontwerpbesluit. Het document dat ter inzage lag ten tijde van het ontwerpbesluit met als opschrift 'passende beoordeling', was geen passende beoordeling, maar een voortoets. Er had met de daadwerkelijke passende beoordeling dan ook een nieuw ontwerpbesluit ter inzage gelegd moeten worden alvorens een definitief besluit te nemen.

De tweede beroepsgrond was gericht tegen de bepaling van de referentiesituatie. Primair is aangevoerd dat geen referentie geclaimd kan worden ten aanzien van de luchtgebonden activiteiten van Schiphol omdat er nimmer een natuurvergunning is verleend en voorafgaande aan de referentiedatum voor Vogelrichtlijngebieden er slechts sprake was van een tijdelijke milieutoestemming en omdat de milieutoestemming voorafgaande aan de referentiedatum voor Habitatrichtlijngebieden is gebaseerd op een AMvB zonder formele rechtskracht, die in strijd was met het beginsel van gemeenschapstrouw, de Wet luchtvaart en de luchtkwaliteitsgrenswaarden uit het Besluit luchtkwaliteit. Subsidiair is aangevoerd dat de geclaimde referentiedeposities niet zijn gebaseerd op realistische en aannemelijke uitgangspunten en dat niet met alle relevante beperkingen in de geldende milieutoestemmingen rekening is gehouden.

2

De derde beroepsgrond was gericht tegen de bepaling van de stikstofdepositie en de potentieel zuurdepositie in de nieuwe situatie. Aangevoerd is dat ten onrechte niet alle stikstofoverbelaste hexagonen in aanmerking zijn genomen, dat de stikstofemissies en -deposities in de nieuw aangevraagde situatie te laag zijn bepaald, zowel vanwege het vliegverkeer als vanwege het aantrekkend wegverkeer, dat stikstofemissies boven 3000 voet ten onrechte niet in kaart zijn gebracht, en dat ten onrechte gesteld is dat de depositie van zwaveldioxide geen significant negatieve effecten kan veroorzaken.

De vierde beroepsgrond was gericht tegen de beoordeling van de mitigerende maatregelen. Deel van de op dit punt naar voren gebrachte kritiek betrof het ontbreken van een additionaliteitstoets. Naar aanleiding van Uw Rendac-uitspraak ECLI:NL:RVS:2024:4923 is deze kritiek ook betrokken op het intern salderen.

In de vijfde beroepsgrond is aangevoerd dat de beoordeling van verstoring van vogel- en andere diersoorten niet goed is uitgevoerd.

De gegrondverklaring van het beroep en de vernietiging van het besluit door de rechtbank is voornamelijk ingegeven door het oordeel van de rechtbank dat de additionaliteitstoets in het besluit ontbreekt en dat ook naderhand door de Minister niet inzichtelijk is gemaakt dat voldaan wordt aan het additionaliteitsvereiste. Dit is zoals gezegd een onderdeel van de vierde beroepsgrond. De andere beroepsgronden slagen volgens de rechtbank niet of grotendeels niet. Met dat oordeel zijn cliënten het niet eens en daarom stellen zij hierbij hoger beroep in.

Leeswijzer

Dit hoger beroep is als volgt opgebouwd. Het is onderverdeeld in 5 hoofdstukken. Deze komen overeen met de vijf pijlers waar het beroep bij de rechtbank op rustte. In elk hoofdstuk wordt één van de pijlers besproken. Grotendeels blijft hiermee de volgorde die is aangehouden in het beroep bij de rechtbank in stand. Ook de volgorde van de aangevallen uitspraak blijft grotendeels in stand, omdat de rechtbank in grote lijnen ook die volgorde heeft aangehouden. In het hoger beroep worden telkens per onderdeel de rechtsoverweging of de rechtsoverwegingen van de uitspraak genoemd, waarbij kort in schuine letters (*italic*) de essentie van de overweging van de rechtbank, voor zover deze wordt aangevochten, wordt samengevat. Vervolgens wordt aangegeven waarom cliënten het oordeel van de rechtbank aanvechten.

De volgende punten komen aan de orde:

Titel hoofdstuk en paragrafen	Besproken r.o.	Nr §
<u>Hoofdstuk 1 – formele punten</u>		
Inspraakvereisten	r.o. 11-11.2	§ 1.1.1 - 1.1.5
Niet behandelde beroepsgrond voorschrift 20	r.o. 8	§ 1.2.1 - 1.2.3
<u>Hoofdstuk 2 - referentiesituatie</u>		
Opsomming relevante besluiten	r.o. 14-14.6	§ 2.1.1 - 2.1.3
Primaire beroepsgrond Vogelrichtlijngebieden	r.o. 18.1	§ 2.2.1 - 2.2.12
Primaire beroepsgrond Habitatrichtlijngebieden	r.o. 24.1, 24.2, 29.1	§ 2.3.1 - 2.3.2
Subsidiaire betogen		
Referentie peildatum 10 juni 1994	r.o. 20.4-20.6, 21	§ 2.4.1 - 2.4.17
Referentie o.b.v. Aanwijzingsbesluit 1996	r.o. 23-23.4	§ 2.5.1 - 2.5.10
Referentie o.b.v. Aanwijzingsbesluit 2000	r.o. 20.3	§ 2.6.1 - 2.6.3
Referentie o.b.v. LVB2002	r.o. 26.1	§ 2.7.1 - 2.7.3
Referentie o.b.v. LVB2004	r.o. 26.1 + 32.2	§ 2.8.1 - 2.8.4
Referentie o.b.v. LVB2008	r.o. 32.2	§ 2.9.1 - 2.9.9
Slotverordening	r.o. 27.1	§ 2.10.1
Representatieve vlootsamenstelling	r.o. 35-35.1	§ 2.11.1-2.11.6
<u>Hoofdstuk 3 – beoordeling nieuwe situatie</u>		
Toepassing AERIUS i.v.m. gewijzigde KDW	r.o. 43.2-43.3	§ 3.1.1 - 3.1.5
Gebruik LEAS-iT	r.o. 46.1 + 49.1	§ 3.2.1 - 3.2.3
Aanvaardbaarheid LEAS-iT		§ 3.2.1.1-3.2.1.10
Transparantie LEAS-It		§ 3.2.2.1-3.2.2.10
Vergelijking methode NEC-rapportage		§ 3.2.3
Effecten depositie zwaveldioxide	r.o. 51.1, 51.2, 52.2	§ 3.3.1 - 3.3.11
Afkap 3000 voet	r.o. 54.1	§ 3.4.1 - 3.4.8
Verschillende afkapgrenzen		§ 3.4.2.1-3.4.2.6
Geen exceptieve toets nodig < 5000 meter		§ 3.4.3.1-3.4.3.5
Te stellen eisen aan beroep		§ 3.4.4.1-3.4.4.8
Betrouwbare berekening mogelijk > 3000 voet		§ 3.4.5.1-3.4.5.5
Depositiebijdrage > 3000 voet niet beperkt		§ 3.4.6.1-3.4.6.8
Depositiebijdrage > 3000 voet niet passend beoordeeld		§ 3.4.7.1-3.4.7.7
Betrouwbare berekening mogelijk > 5000 meter		§ 3.4.8.1-3.4.8.4
Conclusie		§ 3.4.9
Plumerise	r.o. 57.1	§ 3.5.1 - 3.5.2
Rekenafstand 25 km	r.o. 59.1	§ 3.6.1 - 3.6.2
Wegverkeer	r.o. 63.1 + 63.2	§ 3.7.1 - 3.7.10

Hoofdstuk 4 – Mitigerende maatregelen

Omvang passende beoordeling o.b.v. Rendac	r.o. 68.1	§ 4.1.1 - 4.1.5
N1-taxiën	r.o. 73.1	§ 4.2.1
Beweerdelijk aangetoonde blijvende daling	r.o. 95.1, 96.1-96.3	§ 4.3.1 - 4.3.2
Termijn daling	r.o. 95.1	§ 4.3.3.1-4.3.3.6
Actuele inzichten voorspellingen KEV2020	r.o. 96.1+96.2	§ 4.3.4.1-4.3.4.9
Verschil voorgenomen-vastgesteld beleid	r.o. 96.2	§ 4.3.5.1-4.3.5.5
Betrekken metingen naast modellen	r.o. 95.1	§ 4.3.6.1-4.3.6.8
Verwijzing Doñana-arrest	r.o. 98.4	§ 4.4.1 - 4.4.4
Relatie additionaliteitsvereiste en art. 1.12a Wnb	r.o. 98.5	§ 4.5.1 - 4.5.2

Hoofdstuk 5 – Niet stikstofgerelateerde effecten

Passende beoordeling geluid - optische verstoring	r.o. 102.1	§ 5.1.1 - 5.1.3
Opslag GA-verkeer	r.o. 105.2	§ 5.2.1
Jaargemiddelde geluidsbelasting	r.o. 108.1+108.2	§ 5.3.1
Hoogte vluchten boven Natura 2000-gebieden	r.o. 111.2	§ 5.4.1
Populatiebeheer	r.o. 122.1	§ 5.5.1

Beroepsgronden

1) Formele punten

r.o. 11-11.2; inspraakvereisten

Cliënten hadden aangevoerd dat een nieuw ontwerpbesluit ter inzage had moeten worden gelegd alvorens de Minister tot definitieve besluitvorming kwam, omdat bij het ontwerpbesluit geen passende beoordeling ter inzage was gelegd.

4

De rechtbank oordeelt in r.o. 11.2 dat dat niet nodig is omdat de voorgenomen activiteit in de loop van de procedure niet wezenlijk is gewijzigd en omdat met het ter inzage gelegde ontwerpbesluit is voldaan aan de inspraakverplichting die voortvloeit uit art. 6 lid 3 van de Habitatrictlijn (Hrl). De rechtbank oordeelt in dat verband dat uit art. 6 lid 3 Hrl niet kan worden afgeleid dat een passende beoordeling niet meer kan worden aangevuld nadat inspraak is geboden en dat de omstandigheid dat de ‘Passende Beoordeling Schiphol Airport’ naar aanleiding van de ingediende zienswijzen is gewijzigd en aangevuld, niet voldoende is om te spreken van een bijzonder geval waaruit wel een verplichting voortvloeit om alsnog een extra reactiemogelijkheid te bieden.

1.1.1 Daarmee gaat de rechtbank er echter aan voorbij dat cliënten hebben aangevoerd dat er geen sprake is van een aanvulling van de passende beoordeling na het ontwerpbesluit, maar dat er ten tijde van het ontwerpbesluit geen sprake was van een passende beoordeling, maar van een voortoets. Zie de punten van de motivering van het beroep nrs. 56-58 en de reactie van 5 november 2024 op het verweer, punt 1.1 (blz. 2 en 3). Dat het document dat met het ontwerpbesluit ter inzage was gelegd het opschrift ‘Passende beoordeling’ had, maakte het nog geen passende beoordeling. Het is immers niet van belang of een onderzoek naar de effecten als passende beoordeling is aangemerkt (zie ECLI:NL:RVS:2014:927, r.o. 36.5), maar het is de inhoud van het onderzoek die maakt of het als voortoets dan wel als passende beoordeling moet worden aangemerkt. Zie Porthos-uitspraak ECLI:NL:RVS:2023:3129, r.o. 10-10.3, waar cliënten ook al naar verwezen in hun reactie van 5 november 2024 op het verweerschrift.

Dit dient indringend rechterlijk getoetst te worden, aangezien de vraag of het betreffende onderzoek een voortoets is of een passende beoordeling, direct bepalend is voor de vraag of de Minister bevoegd is een vergunning te verlenen. Het rechtsbegrip bevoegdheid leent zich niet voor beoordelingsruimte in de zin van discretionaire ruimte voor het bevoegd gezag, dat daarmee dan immers discretionaire ruimte over haar eigen bevoegdheid zou toekomen. Vanaf r.o. 14 van de Porthos-uitspraak wordt de inhoud van de voortoets, zowel voor wat betreft de methodiek als voor wat betreft de weergegeven feiten, dan ook in detail door Uw Afdeling besproken en gewogen. Zoals cliënten gemotiveerd hebben aangevoerd, betrof het onderzoek dat ten tijde van het ontwerpbesluit ter inzage was gelegd een voortoets en geen passende beoordeling, omdat er slechts objectieve gegevens in werden beoordeeld die zijn afgeleid uit bestaande en beschikbare informatie en omdat de conclusie van het document was dat significante effecten op basis van die beschikbare informatie waren uitgesloten. Er was dus geen sprake van een aanvulling van de passende beoordeling na het ontwerpbesluit, maar er was sprake van het bij het definitieve besluit voor het eerst ter inzage leggen van een passende beoordeling. Daarmee wijkt de onderhavige kwestie af van de kwestie ECLI:NL:RVS:2023:4522, waar de rechtbank naar verwijst. Op de klacht van cliënten dat het eerste document géén passende beoordeling was (ondanks het opschrift) is de rechtbank niet ingegaan.

- 1.1.2 Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft in de kwestie ECLI:EU:C:2016:838 (punten 46-49) bepaald dat inspraak gelet op art. 6 lid 3 Hrl in samenhang met de bepalingen in het Verdrag van Aarhus, ook voorafgaande aan de definitieve besluitvorming moet worden geboden. Aangezien de passende beoordeling krachtens art. 6 lid 3 Hrl een essentieel onderdeel is van de beoordeling van een op grond van die bepaling natuurvergunningplichtig project, spreekt het voor zich dat ten tijde van het moment dat inspraak wordt geboden voorafgaande aan het definitieve besluit, die passende beoordeling ter visie moet worden gelegd. Uit het document *‘Beheer van Natura 2000-gebieden. De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG)’*¹ blijkt dat de Europese Commissie dit ook vindt. Zie van blz. 76 in bijlage 1 op de volgende bladzijde gekopieerd:

In kolom 2 wordt aangegeven dat al tijdens de voorevaluatiefase, vóór de goedkeuring van het plan of project, effectieve inspraak moet worden geboden, volgens op een passende beoordeling.

¹ Zie <https://op.europa.eu/nl/publication-detail/-/publication/11e4ee91-2a8a-11e9-8d04-01aa75ed71a1>

BIJLAGE I

Vergelijking van procedures voor Passende beoordeling (PB), MEB en SMB

	PB	MEB	SMB
Worden het publiek en andere instanties geraadpleegd?	Verplicht; inspraakmogelijkheden vóór goedkeuring van het plan of project. De lidstaten zorgen ervoor dat het betrokken publiek, met name ngo's op het gebied van milieubescherming, tijdig, al tijdens de voorevaluatie, en effectief kan deelnemen aan een goedkeuringsprocedure volgend op een passende beoordeling. Dit behelst met name de mogelijkheid om opmerkingen, informatie, analyses of adviezen in te dienen die relevant worden geacht voor de voorgestelde activiteit.	Verplicht; dient te gebeuren voordat het projectvoorstel wordt goedgekeurd. De lidstaten treffen de nodige maatregelen opdat de instanties die met het project te maken kunnen krijgen (waaronder instanties op milieugebied en lokale en regionale overheden), de mogelijkheid hebben advies uit te brengen over de aanvraag voor een vergunning. Hetzelfde geldt voor de raadpleging van het betrokken publiek. Als significante gevolgen voor het milieu in een andere lidstaat worden verwacht, moet overleg worden gepleegd met de betrokken instanties en het publiek van die lidstaat.	Verplicht; dient te gebeuren voordat het plan of programma wordt goedgekeurd. De lidstaten raadplegen de instanties die wegens hun specifieke verantwoordelijkheden op milieugebied met de milieueffecten van de uitvoering van plannen en programma's te maken kunnen krijgen. Er moet raadpleging van het publiek plaatsvinden, waaronder het publiek dat belang heeft bij de besluitvorming of er de gevolgen van ondervindt of kan ondervinden, waaronder ngo's. De instanties en het publiek krijgen tijdig en effectief de gelegenheid om zich binnen een passende termijn uit te spreken over het conceptplan of -programma en het bijbehorende milieuraapport, voordat het plan of programma wordt goedgekeurd of aan de

6

- 1.1.3 Nu er in de ontwerpfasen geen passende beoordeling ter inzage was gelegd, maar slechts een voortoets, is geen effectieve inspraak geboden. Daarmee is, anders dan de rechtbank oordeelt, niet voldaan aan de inspraakverplichting die voortvloeit uit art. 6 lid 3 Hrl. Er had daarom een ontwerpbesluit met passende beoordeling ter inzage moeten worden gelegd voordat tot definitieve besluitvorming werd overgegaan. Daarvoor is niet doorslaggevend of de voorgenomen activiteit wezenlijk is gewijzigd.
- 1.1.4 Zoals cliënten op blz. 4-6 van de reactie van 5 november 2024 op het verweer hebben uiteengezet, zijn hun belangen wel degelijk geschaad doordat geen effectieve inspraak is geboden op een moment dat alle opties nog open zijn. De rechtbank oordeelt dan ook ten onrechte dat er in de beroepsprocedure voldoende gelegenheid is geweest voor cliënten om zich uit te spreken over de passende beoordeling.
- 1.1.5 De rechtbank had daarom behoren te bepalen dat na vernietiging van het besluit een nieuw besluit moet worden voorafgegaan door een nieuw ontwerpbesluit.

r.o. 8; voorschrift 20

Een ander formeel punt wordt besproken in r.o. 8. Hier oordeelt de rechtbank dat de beroepsgrond die cliënten bij brief van 24 januari 2025 hebben ingebracht tegen voorschrift 20 in strijd met een goede procesorde niet eerder

naar voren is gebracht. De beroepsgrond wordt daarom niet beoordeeld. De rechtbank ziet niet in waarom deze beroepsgrond niet eerder kon worden aangevoerd.

1.2.1 De beroepsgrond heeft echter betrekking op de gewijzigde rechtspraak over intern salderen die voortvloeit uit Uw Rendac-uitspraak. Cliënten hebben aangevoerd dat door dit voorschrift op voorhand toestemming wordt gegeven aan wijzigingen in het vergunde project, zolang binnen het in het voorschrift opgenomen emissieplafond wordt gebleven. Juist vanwege de Rendac-uitspraak kan van dergelijke wijzigingen van het project binnen de referentiesituatie niet op voorhand worden aangenomen dat deze geen significante effecten kunnen veroorzaken. Daarom is er een aparte vergunning nodig voor dergelijke projectwijzigingen, met een natuurtoets met een passende beoordeling.

1.2.2 Op basis van de oude rechtspraak van vóór de Rendac-uitspraak viel daarentegen niet in te zien waarom dergelijke projectwijzigingen binnen het referentieplafond significante effecten konden veroorzaken, omdat destijds de vaste lijn in de rechtspraak was dat significante effecten bij voorbaat konden worden uitgesloten wanneer binnen de referentiesituatie gebleven werd. Derhalve gold er geen aparte vergunningplicht voor dergelijke projectwijzigingen. Er is daarom wel degelijk een goede reden waarom deze beroepsgrond niet eerder kon worden aangevoerd.

1.2.3 Nu de wijziging van de rechtspraak over intern salderen direct van toepassing is op lopende rechtszaken en de rechtbank om die reden het onderzoek heeft heropend en partijen in de gelegenheid heeft gesteld om zich schriftelijk uit te laten over de betekenis van de rechtspraakwijziging voor de lopende beroepsprocedure, is het alsnog aanvoeren van deze beroepsgrond niet in strijd met een goede procesorde te achten. Andere partijen zijn bovendien in de gelegenheid gesteld om op deze beroepsgrond te reageren. Van deze gelegenheid is ook gebruik gemaakt. De rechtbank heeft daarom ten onrechte deze beroepsgrond niet beoordeeld.

2) Beoordeling referentiesituatie

r.o. 14-14.6; opsomming relevante besluiten

De rechtbank somt in r.o. 14 tot 14.6 besluiten op die voor de beoordeling van de referentiesituatie van belang kunnen zijn. De rechtbank noemt de diverse Aanwijzingsbesluiten, de PKB1995 en de diverse Luchthavenverkeersbesluiten (LVB's).

2.1.1 Deze opsomming is volgens cliënten onvolledig. Genoemde besluiten reguleren de luchtgebonden activiteiten. Daarnaast zijn er omgevingsvergunningen. Die zijn niet alleen van belang omdat zij de grondgebonden activiteiten reguleren. Maar deze zijn ook van belang voor een reële en aannemelijke weergave van de worst-case situatie die mogelijk is binnen de begrenzingen van de Aanwijzingsbesluiten en de LVB's. Anders gezegd zijn de beperkingen die voortvloeien uit de

toestemmingsbesluiten voor de grondgebonden activiteiten mede bepalend voor een representatieve invulling van de maximale mogelijkheden die de Aanwijzingsbesluiten en de LVB's bieden. Zo is bijvoorbeeld een aantal vliegtuigbewegingen dat in geen enkele relatie staat tot de aantallen passagiers die geacomodeerd kunnen worden gezien de beperkingen van verwerkingscapaciteit van de terminal geen reële en aannemelijke weergave van een worst-case situatie. Aangezien de omvang van de terminal wordt begrensd door de omgevingsvergunning, zijn ook deze toestemmingsbesluiten van belang. Ook milieumeldingen zijn voor de bepaling van de referentiesituatie relevante publiekrechtelijke toestemmingen. Zie Uw uitspraak ECLI:NL:RVS:2010:BL9656, r.o. 2.5.4. De uitbreiding van platforms en pieren zijn bijvoorbeeld meldingsplichtige activiteiten. Die zijn van belang voor een reële en aannemelijke weergave van het maximale aantal vliegtuigbewegingen dat geacomodeerd kan worden. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor de aanleg van taxibanen. Zo hebben cliënten bijvoorbeeld gewezen op de Hinderwetvergunningen van 1992 en 1993 (producties 11 en 45 bij de motivering van het beroep).

2.1.2 Bovendien houden cliënten staande dat het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen (SBL) ook van belang is voor de bepaling van de referentiesituatie (daarover later meer).

8

2.1.3 Daarnaast was er een begrenzing op het toegelaten vliegtuiggewicht van 300.000 kg, zoals blijkt uit bijlage II A van het SBL².

r.o. 18.1; primaire beroepsgrond Vogelrichtlijngebieden

Cliënten hadden aangevoerd dat voor de Natura 2000-gebieden die zijn aangewezen vóór 2003 (de Vogelrichtlijngebieden) geen referentiesituatie ontleend kon worden aan het Aanwijzingsbesluit 2000, omdat het een tijdelijke toestemming betrof (beroep punten 60-71).

De rechtbank oordeelt in r.o. 18.1 dat het Aanwijzingsbesluit 2000 echter geen tijdelijke milieutoestemming betrof omdat de situatie zich bij Schiphol niet voordoet dat de activiteit niet in de bestaande omvang kon worden voortgezet, omdat voorafgaand aan het expireren van het Aanwijzingsbesluit 2000 het LVB2002 in werking was getreden. De rechtbank wijst er op dat Uw Afdeling in de uitspraak ECLI:NL:RVS:2002:AE8789 ook bewust koos voor een expiratedatum waarbij voortzetting niet in gevaar zou komen, omdat te verwachten was dat de toestemming in de vorm van een LVB vóór 1 april 2003 van kracht zou worden.

2.2.1 Cliënten zijn het niet met dit oordeel eens. De rechtspraak dat een referentiesituatie niet kan worden ontleend aan een milieutoestemming die is vervallen of geëxpireerd (de rechtbank verwijst naar ECLI:NL:RVS:2025:2404) is ontstaan bij uitspraak ECLI:NL:RVS:2013:1891. Uitgangspunt daarbij was dat significante effecten op voorhand kunnen worden uitgesloten, voor zover het gaat om stikstofdepositie op het betrokken gebied, als de wijziging of

² Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 18 880, nrs. 1-2, blz. 301.

uitbreiding van het bedrijf niet leidt tot een verhoging van stikstofdepositie ten opzichte van de milieuvergunde situatie op de referentiedatum; de lijn in de rechtspraak die is uitgezet in de uitspraak ECLI:NL:RVS:2010:BL9656. Voorts is de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (verder: het Hof) betrokken; het Stadt Papenburg-arrest C-226/08. Uit dit arrest volgt dat een op de referentiedatum milieuvergund project niet alsnog passend beoordeeld hoeft te worden zolang dit project wordt voortgezet. Daaruit leidde Uw Afdeling af dat bij de aangevraagde situatie slechts de op de referentiedatum beoordeelde stikstofdepositie kan worden betrokken voor zover het project dat de depositie tot gevolg heeft, is voortgezet. Van voortzetting van het project is in ieder geval geen sprake indien een vergunning niet meer of niet meer geheel van kracht is. Uit de uitspraak ECLI:NL:RVS:2010:BL9656 en het Stadt Papenburg-arrest volgt dan dat een passende beoordeling voor een wijziging van een op de referentiedatum reeds vergund project niet nodig is indien de stikstofdepositie door die wijziging niet stijgt, aangezien dan significante effecten bij voorbaat kunnen worden uitgesloten, zodat er geen sprake is van een wijziging van een project waarvoor op grond van art. 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn (Hrl) een passende beoordeling vereist is. Indien na de referentiedatum een vergunning is verleend voor een activiteit die minder stikstofdepositie tot gevolg heeft dan de op de referentiedatum vergunde situatie, is een passende beoordeling voor een aanvraag voor een wijziging van dat project dan niet nodig indien de stikstofdepositie door die aangevraagde wijziging niet stijgt ten opzichte van de laatstelijk vergunde kleinere toestemming. Het project is in dat geval immers niet voortgezet voor het meerdere van die laatstelijk vergunde kleinere toestemming en de aangevraagde wijziging van het project leidt dan niet tot een toename van de stikstofdepositie ten opzichte van het bestaande project, voor zover dit is voortgezet. Dit leidt er toe dat volgens uitspraak ECLI:NL:RVS:2010:BL9656 significante effecten bij voorbaat kunnen worden uitgesloten voor het aangevraagde gewijzigde project. Omdat significante effecten bij voorbaat kunnen worden uitgesloten, is voor die aangevraagde wijziging dan geen passende beoordeling op grond van art. 6 lid 3 Hrl nodig.

- 2.2.2 In de rechtspraak waar de rechtbank naar verwijst en de kwestie ECLI:NL:RVS:2013:1891, ging het om de wijziging van een op de referentiedatum verleende permanente milieutoestemming door een latere milieutoestemming. In die gevallen is blijkens de jurisprudentielijn uit uitspraak ECLI:NL:RVS:2010:BL9656 inderdaad geen passende beoordeling nodig wanneer die latere milieutoestemming niet leidt tot een hogere stikstofdepositie.
- 2.2.3 Cliënten hebben in beroep echter gewezen op rechtspraak van het Hof, waaruit volgt dat wanneer na de referentiedatum niet een permanente, maar een tijdelijke milieutoestemming die dateerde van voor de referentiedatum, wordt vervangen door een latere permanente toestemming of althans een toestemming waarmee de duur van het

project wordt verlengd, significante effecten niet op voorhand kunnen worden uitgesloten, ook niet wanneer de stikstofdepositie niet stijgt ten opzichte van die tijdelijke vergunning. Er moet dan voor de verlenging van de activiteiten een passende beoordeling gemaakt worden³. Dat is ook logisch, omdat de stikstofdepositie op grond van de tijdelijke vergunning na de expiratedatum van die vergunning zou eindigen wanneer er niet een nieuwe toestemming zou komen. Die nieuwe toestemming leidt er toe dat de stikstofdepositie en daarmee de belasting van overbelaste stikstofgevoelige natuur na de expiratedatum verder voortgezet mag worden. Cliënten hebben er op gewezen dat dit volgt uit de arresten ECLI:EU:C:2019:622, ECLI:EU:C:2020:680 (zie punten 66 en 67 van de motivering van het beroep) en ook uit het Aqua-Pri arrest ECLI:EU:C:2022:864, omdat het Aqua-Pri arrest in feite betrekking had op een milieutoestemming met een tijdelijk karakter, waar begrijpelijkerwijs niet zonder meer een referentiesituatie aan kan worden ontleend (punten 64 en 65 van de motivering van het beroep). Zie in dit verband ook het betoog van verweerder, zoals weergegeven in r.o. 6.1 van uitspraak ECLI:NL:RVS:2023:2587 (Circuit Park Zandvoort).

Aan deze rechtspraak van het Hof is de rechtbank ten onrechte voorbij gegaan.

- 10 2.2.4 Cliënten hebben dit verder bevestigd gezien in de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 24 maart 2025, nr. ECLI:NL:RBOBR:2025:1601, met name r.o. 5.8.3. Hier was sprake van een milieuvergunning uit 2002 die dateerde van vóór de daar aan de orde zijnde referentiedatum en die een tijdelijke looptijd had van 10 jaar. Vóórdat deze tijdelijke vergunning expireerde, werd deze vervangen door een (permanente) revisievergunning in 2012. Er is geen rechtens relevant verschil tussen deze situatie en de situatie bij Schiphol. Zoals in de Brabantse kwestie sprake was van een tijdelijke milieutoestemming op grond van de vergunning uit 2002, was er in het geval van Schiphol sprake van een tijdelijke milieutoestemming op grond van het Aanwijzingsbesluit 2000, die verliep op 1 april 2003. Zoals in de Brabantse kwestie de tijdelijke milieutoestemming voorafgaand aan het expireren daarvan werd vervangen door een latere permanente milieutoestemming uit 2012, werd in de kwestie Schiphol de tijdelijke milieutoestemming op grond van het Aanwijzingsbesluit 2000, voorafgaand aan het expireren daarvan vervangen door het LVB2002. Anders dan de rechtbank Den Haag in de onderhavige kwestie, oordeelde de rechtbank Oost-Brabant echter terecht dat in deze situatie geen referentie kon worden ontleend aan de tijdelijke milieuvergunning uit 2002.

- 2.2.5 Ook in de Rendac-uitspraak vinden cliënten verdere bevestiging. In r.o. 18.5 wijst Uw Afdeling er op dat het bij de vraag of voor een gewijzigde

³ Tenzij uit een voortoets blijkt dat de gevolgen van het nieuw vergunde project zo beperkt zijn, dat significante effecten zonder een beroep op een referentiesituatie bij voorbaat uitgesloten kunnen worden. Dat is echter in de onderhavige kwestie evident niet aan de orde, zodat hieraan voorbij kan worden gegaan.

voortzetting van een project in een passende beoordeling intern salderen als mitigerende maatregel kan worden betrokken, gaat om gevolgen die feitelijk kunnen worden veroorzaakt op basis van een onherroepelijke en voor onbepaalde tijd verleende toestemming. Het Aanwijzingsbesluit 2000 betrof geen toestemming voor onbepaalde tijd, zodat er niet intern mee gesaldeerd mag worden.

- 2.2.6 Cliënten wijzen er op dat voor wat betreft de Vogelrichtlijngebieden ten tijde van de vaststelling van het LVB2002 de bepalingen in art. 6 lid 2, 3 en 4 Hrl, gelet op art. 7 Hrl al van toepassing waren. Zie ook r.o. 2.5.4 van uitspraak ECLI:NL:RVS:2010:BL9656. Dat betekent dat gelet op het bovenstaande ten tijde van de vaststelling van het LVB2002 er een natuurtoestemming ex art. 6 lid 3 Hrl nodig was, inhoudende een passende beoordeling zonder dat daarbij een beroep kon worden gedaan op een referentiesituatie. Bovendien moest daarbij een inspraakmogelijkheid geboden worden. Dat betekent ook dat die natuurtoestemming open moest staan voor beroep (zie ook ECLI:EU:C:2016:838) en dat het niet kon gaan om een AMvB zonder formele rechtskracht, zoals het geval is met het LVB2002 (en ook met de latere LVB's). Dat die natuurtoets met passende beoordeling en inspraak nodig was, is blijkens de jurisprudentielijn uit ECLI:NL:RVS:2010:BL9656 een essentieel verschil met de situatie waarin een permanente milieutoestemming werd vervangen door een kleinere milieutoestemming. Immers in dat laatste geval kon blijkens die jurisprudentielijn bij voorbaat uitgesloten worden dat het nieuw vergunde project significante effecten kon veroorzaken en was er geen nieuwe natuurtoestemming op grond van de Habitatrichtlijn nodig.
- 2.2.7 Aangezien het LVB2002 noch de latere LVB's in de vereiste natuurtoestemming voorzagen, betekent dit dus dat Schiphol na 1 april 2003 handelde in strijd met art. 6 lid 3 Hrl en dat Schiphol vanaf 1 oktober 2005, toen de Vogelrichtlijngebieden onder de vergunningplicht ex art. 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 kwamen te vallen, handelde in strijd met deze bepaling.
- 2.2.8 Uit het vorenstaande volgt dat de activiteiten van Schiphol, anders dan het geval is bij activiteiten van een bedrijf dat beschikt over een permanente milieuvergunning ten tijde van de referentiedatum en dat handelt overeenkomstig die vergunning dan wel overeenkomstig een latere milieuvergunning die een kleinere natuurbelasting veroorzaakte, illegaal werden uitgevoerd. Dit betekent dat anders dan de rechtbank stelt, de activiteiten van Schiphol niet, althans niet legaal, konden worden voortgezet. Niet in de bestaande omvang S4S2 en ook niet in de gewijzigde omvang van het 5-banenstelsel S5P.
- 2.2.9 De omstandigheid waarnaar de rechtbank verwijst, dat Uw Afdeling bewust koos voor een expiratiedatum van het Aanwijzingsbesluit 2000 waarbij voortzetting niet in gevaar zou komen, omdat te verwachten was dat de toestemming in de vorm van een LVB vóór 1 april 2003 van kracht zou worden, maakt dit geenszins anders. Die omstandigheid

neemt immers niet weg dat het Aanwijzingsbesluit 2000 hoe dan ook ging expireren, of het nieuwe LVB er zou komen of niet, en dat ten behoeve van de nieuwe toestemming die nodig was om de activiteiten van Schiphol voort te zetten, in gewijzigde vorm of niet, een natuurtoets ex art. 6 lid 3 Hrl inclusief de daarin opgenomen vereiste inspraakmogelijkheden nodig was ten behoeve van de Vogelrichtlijngebieden. Daar was de gelegenheid ook voor; die ruimte was er in de tijd, maar van die ruimte is geen gebruik gemaakt, reeds omdat de LVB2002 een toestemming zonder formele rechtskracht betrof. De rechtbank volgt daarom ten onrechte cliënten niet in de stelling dat het Aanwijzingsbesluit 2000 een tijdelijke toestemming betrof.

2.2.10 Tenslotte wijzen cliënten nog op het volgende: zoals gezegd is de jurisprudentiële lijn dat een referentiesituatie bij ontbreken van een natuurvergunning kan worden gebaseerd op de laagste milieutoestemming na de referentiedatum, ontstaan in Uw uitspraak ECLI:NL:RVS:2013:1891 en gebaseerd op de jurisprudentiële lijn uit ECLI:NL:RVS:2010:BL9656 dat significante effecten bij voorbaat kunnen worden uitgesloten wanneer de stikstofdepositie niet stijgt ten opzichte van de eerdere toestemming, en op het Stadt-Papenburg-arrest. De jurisprudentiële lijn uit ECLI:NL:RVS:2010:BL9656 is echter verlaten in de Rendac-uitspraak ECLI:NL:RVS:2024:4923. Gevolg daarvan is anders dan voorheen, dat niet langer in de voortoets op voorhand significante effecten kunnen worden uitgesloten wanneer de stikstofdepositie bij wijziging van een project niet toeneemt. Het gevolg daarvan is dat de natuurtoestemming en de natuurtoets met passende beoordeling, gezien de nieuwe jurisprudentiële lijn, nodig is bij iedere wijziging van een project dat in zijn totaliteit significante effecten zou kunnen veroorzaken, of de stikstofdepositie nu toeneemt of niet. Gelet daarop valt niet te begrijpen waarom bij ontbreken van een natuurvergunning nog een referentiesituatie kan worden geclaimd aan een milieutoestemming wanneer het project na die milieutoestemming nog is gewijzigd⁴. Ook voor het ontlenen van een referentie aan een milieutoestemming met minder milieugevolgen voor Natura 2000-gebieden dan de op de referentiedatum toegestane activiteit ontbreekt een rechtvaardiging, omdat ook die kleinere milieutoestemming niet is verleend voor een projectwijziging waarvoor op voorhand significante effecten uitgesloten konden worden. Gelet daarop zou een referentiesituatie, wanneer een natuurvergunning ontbreekt, dan ook slechts nog moeten kunnen worden geclaimd wanneer het project over een milieutoestemming beschikt van vóór de referentiedatum die nadien is gecontinueerd en waarbij dus de activiteit als één-en-hetzelfde project is voortgezet. Dat is bij Schiphol evident niet het geval aangezien het LVB2002 voorzag in uitbreiding met een extra baan.

2.2.11 Een referentiesituatie op basis van het Aanwijzingsbesluit 2000 voor Vogelrichtlijngebieden kan Schiphol daarom zeker niet meer

⁴ Ook al wordt in r.o. 18.1 van de Rendac-uitspraak daar nog wel van uit gegaan.

claimen, temeer niet nu het LVB2002 niet als continuering van het Aanwijzingsbesluit 2000 gezien kan worden, omdat anders dan bij een milieuvergunning die wordt vervangen door een revisievergunning het verval van het Aanwijzingsbesluit niet afhankelijk is van het onherroepelijk en in werking zijn van een nieuwe toestemming. Cliënten hebben op dit laatste punt nog gewezen in hun brief van 20 januari 2025. De rechtbank is hier echter aan voorbij gegaan.

- 2.2.12 De rechtbank is dan ook ten onrechte tot het oordeel gekomen dat de Minister het Aanwijzingsbesluit 2000 mocht betrekken bij de bepaling van de referentiesituatie. De rechtbank had tot het oordeel behoren te komen dat de claimbare referentiesituatie voor de Vogelrichtlijngebieden nihil is, in ieder geval voor wat betreft de luchtgebonden activiteiten, die het leeuwendeel van de referentieclaim uitmaken.

***r.o. 24.1, 24.2 en 29.1; primaire beroepsgrond
Habitatrichtlijngebieden***

Ten aanzien van de Natura 2000-gebieden die niet eerder als Vogelrichtlijngebied zijn aangewezen en waarvoor referentiedatum 7 december 2004 geldt (de Habitatrichtlijngebieden), hebben cliënten primair aangevoerd dat geen referentie geclaimd kan worden op basis van de LVB's omdat deze in strijd met het beginsel van Gemeenschapstrouw, met de Wet Luchtvaart en de luchtkwaliteitsgrenswaarden uit het Besluit luchtkwaliteit (Blk) tot stand zijn gekomen (beroep punten 72-83).

De rechtbank volgt dit niet omdat uit de Rendac-uitspraak als uitgangspunt volgt dat juist geen herbeoordeling ex art. 6 lid 3 Hrl hoeft plaats te vinden van de oorspronkelijke toestemming. Een beoordeling van de rechtmatigheid zou bovendien de reikwijdte van de exceptieve toets te boven gaan omdat de natuurvergunning niet is gebaseerd op het LVB2002, maar het LVB2002 slechts is meegewogen bij het bepalen van de referentiesituatie.

- 2.3.1 Cliënten werpen tegen dat anders dan in de kwestie waarnaar in de Rendac-uitspraak is verwezen, in casu het eerdere toestemmingsbesluit (het LVB) waarop de referentieclaim is gebaseerd, geen formele rechtskracht heeft. Omdat tegen de LVB's geen bezwaar en beroep openstond, zijn cliënten niet in de gelegenheid gesteld om de LVB's in beroep aan te vechten en kan dit ook niet tegengeworpen worden.

- 2.3.2 Anders dan de rechtbank zijn cliënten van mening dat de vernietigde vergunning wel degelijk op de LVB's berustte. De referentie bepaling is bij de beoordeling van de natuurvergunningaanvraag van dermate doorslaggevend belang geweest, dat zonder die beoordeling de vergunning op deze wijze niet verleend had kunnen worden. Immers de vergunning is verleend omdat geoordeeld werd dat Schiphol de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden niet kon aantasten, doordat door toepassing van mitigerende maatregelen de stikstofdepositie per saldo ten opzichte van de referentiesituatie zoals ontleend aan de LVB's, niet toenam. Zonder die referentieclaim zou de

basis onder het besluit compleet wegvallen. Nu de basis onder die claim een niet in beroep aanvechtbaar besluit is geweest dat onrechtmatig is genomen omdat het in strijd was met het beginsel van Gemeenschapstrouw, met het gelijkwaardigheidsbeginsel uit de Wet luchtvaart en met het Besluit luchtkwaliteit (zoals aangevoerd in beroep punten 72-83), berust het besluit tot vergunningverlening van Schiphol ten onrechte op de conclusie dat Schiphol de natuurlijke kenmerken niet kan aantasten.

Subsidiaire betogen

Hieronder wordt het oordeel van de rechtbank ten aanzien van de subsidiaire betogen over de referentiesituatie besproken. In het hieronderstaande wordt dus voorbijgegaan aan de omstandigheid dat aan het Aw2000 geen referentie kon worden ontleend vanwege hetgeen hiervoor is betoogd en dat aan de LVB's geen referentie kon worden ontleend omdat ze in strijd met het beginsel van Gemeenschapstrouw en diverse wetten en regelingen tot stand zijn gekomen.

r.o. 20.4, 20.5, 20.6 en 21; referentie peildatum 10 juni 1994

De Minister gaat er van uit dat de toestemming voor 460.000 vliegtuigbewegingen op basis van het Aanwijzingsbesluit 2000 het meest beperkende besluit was voor Schiphol.

14

In r.o. 20.4-21 wordt de vraag besproken of de beperkingen ten tijde van de referentiedatum 10 juni 1994 niet groter waren, zoals cliënten betogen. De rechtbank oordeelt echter dat dat niet het geval is. De rechtbank stelt dat de Minister terecht uit is gegaan van een realistische worst-case benadering (optimale benutting) gelet op het destijds aanwezige banenstelsel. Aan de hand van een notitie is de maximale jaarcapaciteit op de referentiedatum vastgesteld op 540.000 vliegtuigbewegingen. De Hinderwetvergunning van 1992 had volgens deze notitie geen beperkende invloed omdat deze uitsluitend de grondgebonden activiteiten betrof. De rechtbank trekt deze bevindingen niet in twijfel. Het SBL bevatte volgens de rechtbank geen afdwingbare geluidszonering die invloed had op de capaciteit van Schiphol en ook de Hinderwetvergunning van 1992 niet. De door cliënten aangevoerde beperkingen van de geluidscapaciteit vanwege het proefdraaien vindt de rechtbank niet aannemelijk gemaakt. Daarbij stelt de rechtbank dat de Minister onweersproken had toegelicht dat het proefdraaien ook elders had kunnen plaatsvinden en dat het jaarvolume aan vliegtuigbewegingen juist is toegenomen, terwijl het proefdraaien is afgenomen.

Er hoeft volgens de rechtbank ook geen rekening te worden gehouden met toegelaten vliegtuigtypes en de feitelijke inrichting en infrastructuur van het luchtvaartterrein op de referentiedatum 1994 omdat volgens de Rendac-uitspraak het peilmoment hiervoor in beginsel de aanvraag voor de natuurvergunning is, dus op 1 oktober 2020.

De rechtbank wijst er op dat ook zonder tweezijdig gebruik van de Zwanenburgbaan er nog altijd 516.000 vliegtuigbewegingen per jaar mogelijk

waren, waarbij de rechtbank opmerkt dat de Minister en Schiphol betwisten dat het hier een publiekrechtelijke beperking betrof.

De capaciteitsstudie 1990, de analyse van het SBL en de concurrentie-analyse Europese Hub-luchthavens, waar cliënten op hebben gewezen en die veel geringere aantallen vliegtuigbewegingen lieten zien, leiden er volgens de rechtbank niet toe dat uitgegaan moest worden van een lager aantal vliegtuigbewegingen als referentie in 1994, omdat deze niet zagen op een berekening van het maximaal mogelijke aantal vliegtuigbewegingen bij een optimale benutting van Schiphol, maar een analyse betroffen van de destijds verwachte benutting van de capaciteit in toekomstige jaren, rekening houdend met de feitelijke en operationele situatie.

2.4.1 Anders dan de rechtbank oordeelt, houden cliënten vol dat de Hinderwetvergunning van 1992 en de beperkingen aan de infrastructuur destijds, wel degelijk van belang zijn voor het aantal vliegtuigbewegingen dat realistisch gesproken geacomodeerd kon worden. Dat de Hinderwetvergunning beperkt was tot de grondgebonden activiteiten, betekent niet dat deze geen beperkingen stelde aan het aantal vliegtuigbewegingen dat realistisch gesproken geacomodeerd kon worden. Ook het destijds geldende Aanwijzingsbesluit uit de jaren '60 kende immers geen begrenzing in aantallen vliegtuigbewegingen. Daarom moet bekeken worden welke aantallen vliegtuigbewegingen binnen de destijds geldende publiekrechtelijke beperkingen realistisch gesproken geacomodeerd konden worden. De beperkingen op de grond die gereguleerd worden door de Hinderwetvergunningen en eventuele milieumeldingen zijn daarvoor wel degelijk relevant. De rechtbank is daar aan voorbij gegaan.

2.4.2 De bij Hinderwetvergunning van 1992 vergunde terminal had een capaciteit van slechts maximaal 35 miljoen passagiers (zie beroep punten 89, 97 en 108, zie ook SBL, Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15 880, nrs. 1-2, blz. 60). Volgens de Minister is 96 passagiers per vliegtuigbeweging representatief. De begrenzing van de terminalcapaciteit levert zodoende een beperking op tot maximaal ongeveer 365.000 vliegtuigbewegingen die realistisch gesproken destijds geacomodeerd konden worden (zie ook reactie verweer 5 november 2024, blz. 15).

2.4.3 Apollon beschreef in het rapport DR003035⁵ (verder te noemen: het Apollon-rapport) dat het aantal opstelplaatsen voor vliegtuigen in 1994 veel beperkter was. Er waren destijds maar 115 opstelplaatsen. In 1996 is met de aanleg van de pieren B en H/M en de verlenging van de uitbreiding van de pieren D en E de afhandelingscapaciteit nagenoeg verdubbeld. Daarnaast werd in 1995 en daarna de inrichting van op- en overslag van kerosine uitgebreid, hetgeen eveneens een hogere capaciteit aan vliegtuigbewegingen mogelijk maakte. Ook werden

⁵ Rapport van 30 september 2024, door cliënten aan het dossier toegevoegd bij schrijven van 30 september 2024, tevens te vinden op <https://apollonmilieu.nl/documenten/DR003035.pdf>

taxibanen uitgebreid, die eveneens tot een hogere capaciteit aan vliegtuigbewegingen leidden+.

- 2.4.4 Dit betreft allemaal vergunning- of milieumeldingsplichtige infrastructurele wijzigingen, die er nog niet waren in 1994 en waarvoor de toestemming nog ontbrak. Aangezien in de capaciteitsstudie waar de Minister zich op beroept, geen rekening is gehouden met deze beperkingen, betreft het hier, anders dan de rechtbank oordeelt, geen realistische worst-case benadering (optimale benutting) van het destijds aanwezige banenstelsel. Daardoor wordt door Schiphol een aantal vliegtuigbewegingen in de referentiesituatie geclaimd van 540.000 dan wel 516.000 vliegtuigbewegingen, dat volstrekt niet als een representatieve invulling kan worden gezien van de maximale mogelijkheden die de verschillende milieutoestemmingen boden, waar Schiphol aan gebonden was.
- 2.4.5 Cliënten hebben in dit verband ook nog gewezen op rechtspraak van het Hof (ECLI:EU:C:2008:133, zie punt 89 beroep en blz. 15 reactie op verweer) en ECLI:EU:C:2019:622, zie blz. 16/17 reactie verweer). Uit deze rechtspraak volgt dat werkzaamheden met betrekking tot de gebouwen, de installaties of de uitrusting van een vliegveld, die ertoe strekken de luchthavenactiviteiten en het luchtverkeer op significante wijze uit te breiden, als een wijziging van het project moeten worden beschouwd. De verruiming van het aantal opstelplaatsen en de aanleg en verlenging van pieren, alsmede de vergroting van de op- en overslagcapaciteit en de vergroting van de terminal die ná 10 juni 1994 plaatsvonden, betekenden dus een projectwijziging die de capaciteit van Schiphol vergrootte. Ten tijde van de referentiedatum 10 juni 1994 was van die projectwijziging nog geen sprake en bij de beoordeling van de referentiesituatie voor die referentiedatum mag dus niet voorbijgegaan worden aan de afwezigheid van die voorzieningen en de daardoor kleinere capaciteit van de luchthaven. De rechtbank is ten onrechte niet op dit betoog en op deze rechtspraak ingegaan. De rechtbank had niet voorbij mogen gaan aan deze beperkingen. Door dat wel te doen, hanteert de rechtbank ook een te ruim projectbegrip.
- 2.4.6 Ook gaat de rechtbank ten onrechte in het geheel niet in op de beperking die gold van een maximaal startgewicht van 300 ton. Deze beperking beperkt weliswaar niet het aantal vliegtuigbewegingen, maar wel de zwaarte van die bewegingen. Kleinere vliegtuigen emitteren minder stikstofemissie. Zie blz. 2 van de aanvulling van het beroep van 30 september 2024. Door aan deze beperking voorbij te gaan is de uiteindelijke depositiebepaling in de referentiesituatie overschat.
- 2.4.7 De rechtbank spreekt zich er niet over uit of het tweezijdig gebruik van de Zwanenburgbaan destijds publiekrechtelijk was beperkt. Cliënten wijzen er op dat dit wel degelijk het geval was. Het tweezijdig gebruik van de Zwanenburgbaan maakte net als de verlenging van de Kaagbaan, deel uit van de overgang van S4S1 naar S4S2. Die werd pas mogelijk gemaakt in het Aanwijzingsbesluit 1996. Zie Uw uitspraak

ECLI:NL:RVS:2002:AE8789, r.o. 2.3. Daar wordt ook bevestigd dat deze wijziging nodig was om de gewenste intensivering van het 4 banenstelsel mogelijk te maken en dat daarom gevraagd was om een wijziging van het Aanwijzingsbesluit. Die intensivering was in 1994 dus nog niet mogelijk. Ook in de PKB 1995 staat de aanpassing van S4S1 naar S4S2 als beslissing van wezenlijk belang aangeduid in de zin van art. 3 lid 2 Bro (zie ook punt 17 van het beroep). Ook staat in het Aanwijzingsbesluit 1996 in § 6.4.1 bevestigd dat dit besluit toestemming gaf voor realisatie en gebruik van S4S2.

2.4.8 De rechtbank wijst er weliswaar op dat in de nadere berekening die is overgelegd nog altijd 516.000 vliegtuigbewegingen mogelijk zouden zijn bij enkelzijdig gebruik van de Zwanenburgbaan, maar in die berekening is nog steeds uitgegaan van de verlengde Kaagbaan, die evenmin in S4S1 thuishoort en dus evenmin deel uitmaakte van de referentiesituatie in 1994. Verder is in deze nadere berekening voorbij gegaan aan alle hierboven genoemde beperkingen waar in de oorspronkelijke berekening ook aan voorbij gegaan was. De rechtbank had daarom niet mogen oordelen dat er toch sprake was van ruimere gebruiksmogelijkheden dan 460.000 vliegtuigbewegingen.

2.4.9 De rechtbank oordeelt in dit verband bovendien ten onrechte onder verwijzing naar Uw Rendac-uitspraak dat de gerealiseerde onderdelen van de milieutoestemming op basis van de situatie op 1 oktober 2020 moeten worden beoordeeld. De Rendac-uitspraak (r.o. 19.3) bespreekt een andere rechtsvraag dan hier aan de orde is. Het gaat daar om de feitelijke realisatie of het structureel buiten gebruik zijn van onderdelen van een vergunde activiteit. Cliënten hebben echter gewezen op beperkingen (terminalcapaciteit, opstelplaatsen, kerosine-opslag, taxibanen, 300 ton startgewicht, S4S1-indeling) die voortvloeiden uit de milieutoestemming. De ontbrekende, niet gerealiseerde onderdelen waren dus geen onderdeel van de milieutoestemming waar de referentie op wordt gebaseerd. Anders dan in de Rendac-uitspraak gaat het in casu dus niet om milieuvergunde activiteiten die structureel buiten gebruik zijn, maar om activiteiten waarvan de milieutoestemming op de referentiedatum nog ontbrak. Het gaat hier bovendien om een referentie bepaling op basis van milieutoestemmingen die niet eens meer bestonden ten tijde van de aanvraag om natuurvergunning.

2.4.10 Het gaat volgens cliënten bij een juiste weergave van de referentiesituatie om een representatieve invulling van de maximale mogelijkheden die de milieutoestemmingen destijds inhielden; om een reële en aannemelijke worst-case situatie. Om tot een reële en aannemelijke weergave te komen, kan dan bovendien niet voorbijgegaan worden aan destijds gebruikelijke operationele beperkingen. Wanneer dat wel wordt gedaan, dan kunnen referentiedeposities worden geclaimd, die in geen enkele verhouding staan tot wat destijds in redelijkheid daadwerkelijk mogelijk zou zijn geweest. En dat is ook precies wat cliënten de Minister in deze zaak

verwijten en wat cliënten aan de rechtbank verwijten dat die daar in mee is gegaan. Er worden dan teveel zaken onder een project geschaard en er wordt uitgegaan van een te ruim projectbegrip, dat niet in overeenstemming is met de rechtspraak van het Hof (zie de hierboven genoemde uitspraken) en de nuttige werking van de Habitatrichtlijn geweld zou aandoen. Zie in dat verband ook Uw uitspraak ECLI:NL:RVS:2019:1604, r.o. 22.5; het projectbegrip moet strikt worden uitgelegd. Anders kunnen referentiesituaties geclaimd worden die aanleiding geven tot daadwerkelijk forse stikstofdepositietoenames in de nieuw te vergunnen situatie, met negatieve gevolgen voor de natuur. Dat komt in conflict met de voorwaarde in art. 6 lid 3 Hrl, zoals overgenomen in de Wet natuurbescherming en thans in de Omgevingswet, dat voorkomen moet worden dat de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden aangetast worden. Zie ook punt 93 van het beroep. Zo claimt Schiphol bijvoorbeeld onder punt 16 van de brief van 4 november 2024 zelfs een ongelimiteerd bestaand recht in 1994.

2.4.11 Volgens de beoordeling van de referentiesituatie in 1994 die deel uitmaakt van de aanvraag van de natuurvergunning, wordt de berekende capaciteit fors opgehoogd door verhoging van het winteraanbod en door formele regulering (introductie van slotcoördinatie). Zie tabel 3 in dat document. In de op 8 november 2024 overgelegde benadering van To70 wordt van diezelfde uitgangspunten uitgegaan. Het is echter geen realistisch uitgangspunt voor de referentiesituatie in 1994 omdat het geen realistische aanname is dat Schiphol destijds eenzijdig had kunnen besluiten tot het doorvoeren van deze maatregelen. Ook daarom had de rechtbank de geclaimde referentiesituatie van 1994 niet mogen accepteren, maar had de rechtbank de Minister op moeten dragen hier nader onderzoek naar te doen.

2.4.12 Bovendien gaat de rechtbank ook ten onrechte voorbij aan de begrenzingen die de Hinderwetvergunning van 1992 stelt aan het proefdraaien. Anders dan de rechtbank stelt, heeft deze begrenzing wel degelijk invloed op het aantal vliegtuigbewegingen dat geacomodeerd kon worden. De rechtbank stelt ten onrechte dat cliënten niet hebben weersproken dat het proefdraaien ook elders had kunnen plaatsvinden en dat het jaarvolume aan vliegtuigbewegingen in de loop der tijd is toegenomen terwijl het proefdraaien juist is afgenomen. Dit hebben cliënten wel degelijk weersproken op blz. 16 van de reactie van 5 november 2024 op het verweer. Cliënten verwijzen daarnaar.

2.4.13 Ten aanzien van de vergelijkingen met de eerdere capaciteitsstudies oordeelt de rechtbank ten onrechte dat het hier niet zou gaan om een berekening van het maximaal mogelijke aantal vliegtuigbewegingen, maar om een berekening van de destijds verwachte benutting van de capaciteit. De capaciteit van 300.000 vliegtuigbewegingen op basis van de SBL-studie had wel degelijk betrekking op het uitbouwen tot de maximale benutting van Schiphol

en op een verder geautomatiseerd en verfijnd verkeersleidingssysteem. Zie punt 97 van het beroep. Eerder moet het oordeel zijn dat in de studies die destijds zijn verricht meer rekening is gehouden met de publiekrechtelijke en overige operationele beperkingen, die van belang zijn voor een representatieve invulling van de maximale mogelijkheden die de milieutoestemmingen destijds boden⁶.

- 2.4.14 Het aantal van 540.000 vliegtuigbewegingen, of 516.000 vliegtuigbewegingen, waarvan de rechtbank accepteert dat dit zou passen binnen de referentiesituatie, is een volstrekt hypothetisch aantal vliegtuigbewegingen dat onmogelijk te accomoderen was gezien de beperkingen van de capaciteit op de grond (terminal e.d.), niet veilig uitgevoerd kon worden gezien de Terminal Manoeuvring Area en de luchtverkeersleiding destijds en maatschappelijk tot volstrekt onaanvaardbare situaties zou hebben geleid. Het betreft hier dan ook niet een worst-case situatie op basis van reële en aannemelijke uitgangspunten. Het betreft geen representatieve invulling van de maximale mogelijkheden die destijds op basis van de geldende milieutoestemmingen mogelijk waren.
- 2.4.15 Tenslotte houden cliënten ook staande dat in de bepaling van de referentiesituatie voor 1994 niet voorbij mag worden gegaan aan de indicatieve 35 Ke contour uit het SBL. Op grond van de Luchtvaartwet en het Besluit geluidsbelasting grote luchtvaart (Bggl) moest immers een geluidszone van 35 Ke vastgelegd worden. In art. VII lid 1 van de wijzigingswet van 7 juni 1978 is vereist dat met de vaststelling van die geluidszone al snel aangevangen moest worden (in 1979). In het SBL is die geluidscontour al indicatief opgenomen. Hoewel die toen nog niet juridisch bindend was, betekende het samenstel van bepalingen in de Luchtvaartwet, het Bggl en art. VII lid 1 wijzigingswet 7 juni 1978 wel al dat er niet langer gesproken kon worden van een permanente toestemming voor Schiphol voor een geluidsbelasting van meer dan 35 Ke. Aan een niet-permanente toestemming kan geen referentiesituatie ontleend worden (zie Aqua Pri arrest en ECLI:EU:C:2019:622 en zie ook punt 65 van het beroep). Schiphol kan voor de destijds geldende S4S1 situatie daarom ook voor 1994 geen referentie claimen zonder die geluidscontour. Op referentiedatum 10 juni 1994 was er slechts sprake van een permanente toestemming voor maximaal 35 Ke. Daar had in de beoordeling van die situatie van uit moeten worden gegaan, en dan hadden er zeker geen 540.000 vliegtuigbewegingen geacomodeerd kunnen worden en ook geen 516.000 vliegtuigbewegingen. Integendeel zijn er geen aanwijzingen dat er dan meer dan 200.000 vliegtuigbewegingen gepast zouden hebben. Zie ook het Apollon rapport op blz 25.
- 2.4.16 In dit verband wijzen cliënten er ook nogmaals op dat de PKB 1995 volgde op het PASO 1991 (zie punt 11-13 van het beroep) en dat

⁶ Hoewel ook in die studies niet met alle relevante beperkingen rekening werd gehouden. Zo werd in de capaciteitsstudie van februari 1990 geen rekening gehouden met beperkingen door terminals, platforms en pieren e.d., zie punt 89 van de motivering van het beroep.

de kern van het PASO was om een dubbele doelstelling te bereiken, namelijk de ontwikkeling van een mainport Schiphol (een vergaande uitbreiding) en tegelijkertijd de verbetering van de kwaliteit van het leefmilieu in de omgeving van Schiphol. Dit betekent dat enerzijds voorafgaand aan de PKB 1995 de situatie op Schiphol werd beschouwd als te limiterend om als mainport te kunnen functioneren, dus er was sprake van een capaciteitsrestrictie, die moest worden opgelost en anderzijds was de situatie in de omgeving van Schiphol zodanig dat de kwaliteit van het leefmilieu onder druk stond. Ofwel het was bovendien zo de hinder van Schiphol zodanig was dat er iets moest gebeuren. De situatie was dus expliciet niet zo dat er ruimte was voor ongebreidelde groei (voor zover dat technisch kon, quod non).

2.4.17 De rechtbank is dan ook ten onrechte meegegaan in een te ruime referentieclaim, in weerwil van tal van studies uit het verleden, in weerwil van andere beperkende besluiten dan het Aanwijzingsbesluit en in weerwil van de rechtspraak van het Hof en de nuttige werking van art. 6 lid 3 Hrl.

r.o. 23-23.4; referentie Vogelrichtlijngebieden obv Aw1996

In deze rechtsoverwegingen staat centraal de discussie of het Aanwijzingsbesluit 1996 (Aw1996) niet een verdergaande beperking inhield dan het Aanwijzingsbesluit 2000, dat volgens de rechtbank een beperking tot 460.000 vliegtuigbewegingen inhield (r.o. 20.3). De beroepsgronden van cliënten, dat een realistische worst-case analyse op basis van reële en aannemelijke uitgangspunten geen 460.000 vliegtuigbewegingen mogelijk maakte binnen de begrenzings van het Aw1996, worden allemaal door de rechtbank verworpen.

De rechtbank oordeelt dat de Minister de geluidscontouren uit het Aw1996 als uitgangspunt mocht nemen bij de beoordeling van het maximaal aantal vliegtuigbewegingen dat onder het Aw1996 mogelijk was.

De rechtbank wijst er op dat uit de notitie geluidruimte 1996 naar voren komt dat de geluidscontour die past bij het verwerken van 480.000 vliegtuigbewegingen per jaar binnen het vierbanenstelsel, nagenoeg overeenkomt met de geluidscontour uit het Aw1996. Volgens de rechtbank is het geen bezwaar dat bij de beoordeling daarbij is uitgegaan van 480.000 vliegtuigbewegingen op basis van een modernere, stillere vloot die later is gebruikt voor het vaststellen van de geluidscontour in het LVB2008 omdat het Schiphol in beginsel vrij stond om de geluidruimte naar eigen inzicht in te vullen en dus voor stillere en modernere vliegtuigen te kiezen.

In de punten 34-40 van het beroep hadden cliënten beschreven dat de geluidszone in het Aanwijzingsbesluit 2000 (Aw2000) was aangepast omdat gebleken was dat de omvang, samenstelling en afhandeling van het luchtverkeer verschilde van de veronderstellingen waarop het Aw1996 was gebaseerd en het gevolg daarvan was dat Schiphol onder het Aw1996 minder vliegtuigen kon accommoderen dan Schiphol beoogde. Uit het opgestelde gebruiksplan bleek dat bij 380.000 vliegtuigbewegingen diverse normoverschrijdingen zouden plaatsvinden (punt 31). In punt 106 en 107 van het beroep hebben cliënten dan ook aangevoerd dat blijkens een eerdere STAB-advisering slechts 338.000 vliegtuigbewegingen binnen de geluidszone

geacomodeerd konden worden. De rechtbank verwerpt dit betoog omdat het hier niet zou gaan om publiekrechtelijke beperkingen die van belang zijn voor het bepalen van de referentie.

Ook het betoog van cliënten dat de beperkingen van de nachtelijke geluidsbelasting zelfs nog eerder zouden worden overschreden (reactie 5 november 2024 op verweer, blz. 20) wordt door de rechtbank verworpen omdat gebruik had kunnen worden gemaakt van stillere vliegtuigen en door meer vluchten overdag uit te voeren.

De rechtbank oordeelt dat de Minister er van uit had mogen gaan dat de begrenzing van het toegestane aantal passagiers (44 miljoen) minder beperkend was dan het aantal van 460.000 vliegtuigbewegingen, waarbij de rechtbank er op wijst dat deze beperking van 44 miljoen passagiers ook in het Aw2000 was opgenomen, terwijl daarin expliciet ook de beperking van 460.000 vliegtuigbewegingen was opgenomen.

Tot slot verwerpt de rechtbank het betoog dat bij het vaststellen van de geluidscontour van de modernere, stillere vloot ten onrechte de afkap van 65 dB(A) is toegepast en dat de Ke-contour door die afkap niet geschikt is voor de bepaling van een dergelijke vloot.

2.5.1 Cliënten reageren dat de rechtbank er aan voorbij is gegaan dat bij het nemen van de geluidscontour uit het Aw1996 als uitgangspunt, niet voorbij had mogen worden gegaan aan overige beperkingen, zowel overige publiekrechtelijke beperkingen zoals de milieuvergunningen en –meldingen voor het grondgebonden gebruik, als overige beperkingen die van belang zijn voor een realistische weergave van de worst-case situatie, zoals de stand der techniek en veiligheidsvoorwaarden.

2.5.2 Zoals hierboven al is aangegeven, is in beroep aangevoerd dat de omvang van de terminal, die begrensd was door de Hinderwetvergunning van 1992, niet meer dan 35 miljoen passagiers toeliet. Dat was in 1996 ten tijde van het Aw1996 nog steeds zo (punt 108 beroep). Daarnaast gaf de Hinderwetvergunning van 1992 een geluidsbegrenzing op het proefdraaien, die ook tot een beperking op het aantal mogelijk te accommoderen vliegtuigbewegingen leidde. Op dat aspect is de rechtbank in r.o. 20.6 al ingegaan en daar is hierboven door cliënten op gereageerd. Deze beperking gold ten tijde van het Aw1996 ook nog steeds.

Waar de rechtbank in r.o. 23.2 opmerkt dat er geen sprake is van een publiekrechtelijke beperking, gaat de rechtbank dus voorbij aan deze beperkingen ten gevolge van de Hinderwetvergunning van 1992.

2.5.3 Voorts bestrijden cliënten dat de Minister de modernere, stillere vloot die later is gebruikt voor het vaststellen van de geluidscontour van het LVB2008 (verder te noemen: de LVB2008-vloot), had mogen gebruiken om te berekenen of met een groter aantal vliegtuigbewegingen voldaan kan worden aan de geluidscontouren van het Aw1996. Dat het Schiphol in beginsel vrij stond de geluidsruimte binnen de contour naar eigen inzicht in te vullen betekent, anders dan de rechtbank kennelijk oordeelt, niet dat Schiphol ook de mogelijkheid had om met gebruikmaking van de LVB2008-vloot, 460.000 vliegtuigbewegingen of

zelfs meer binnen de geluidscontour van het Aw1996 te accommoderen. Naast de hierbovengenoemde beperkingen van de Hinderwetvergunning van 1992, waar dan aan voorbij gegaan wordt, betekent dit standpunt dat de rechtbank inneemt ook dat voorbijgegaan wordt aan de stand der techniek. Dat steekt te meer nu de geluidscontouren uit het Aw1996 met hun Ke-normering nadrukkelijk geëigend zijn voor de stand der techniek en de minder stille vliegtuigen van destijds en het gebruik van de Ke-berekening en met name de 65 dB(A) afkap bij een stillere, modernere vloot niet rechtmatig is. Wanneer hier aan voorbijgegaan wordt, zoals de rechtbank doet, is niet langer sprake van reële en aannemelijke aannames en is geen sprake meer van een realistische worst-case situatie. De rechtspraak van het Hof verzet zich daartegen (ECLI:EU:C:2019:622 en ECLI:EU:C:2008:133, zie beroep punten 89 en 95). Nergens in de aangevallen uitspraak geeft de rechtbank aan waarom cliënten ten onrechte een beroep op deze rechtspraak zouden hebben gedaan.

- 2.5.4 In dit verband werpen cliënten ook tegen dat de omstandigheid dat het Schiphol in beginsel vrij zou staan om de geluidsruijnte binnen de contour naar eigen inzicht in te vullen, niet betekent dat Schiphol de keuze had om deze contour in te vullen met de LVB2008-vloot. Deze vloot was immers nog helemaal niet beschikbaar. Bovendien kon Schiphol niet bepalen welke vliegtuigtypen wel of niet gebruik mochten maken van de luchthaven, omdat er daar geen juridische instrumenten voor hebben bestaan. Schiphol kan de geluidscontouren van het Aw1996 slechts invullen door de vliegtuigen die destijds beschikbaar waren en van de luchthaven gebruik maakten, te accommoderen. Een reële en aannemelijke weergave van de realistische worst-case situatie betekent dan ook een berekening van de geluidscontouren op basis van het vliegtuigaanbod van destijds.
- 2.5.5 Dit geldt nog temeer nu Uw Afdeling het Aw1996 slechts rechtmatig achtte omdat de Ke-geluidscontour slechts tijdelijk zou bestaan. U overwoog in r.o. 2.21.4 van uitspraak ECLI:NL:RVS:2002:AE8789 immers dat de Ke-norm zal ophouden te bestaan en het besluit slechts betrekking had op het gebruik van het vierbanenstelsel tot aan de ingebruikneming van de vijfde baan, zodat de daarbij vastgestelde geluidszone geldt voor een relatief korte periode. Uit Uw uitspraak is af te leiden dat gebruik van de Ke-norm voor een langere periode, juist gezien de toen al geconstateerde ontwikkeling naar een afnemende geluidsproductie van vliegtuigen, niet rechtmatig is. Het toepassen van de 65 dB(A)-afkap op de LVB2008-vloot, betekent dat een groot deel van de vliegtuigbewegingen te beperkt wordt meegewogen in de berekeningen, waardoor de rekenresultaten geen enkele relatie meer hebben met de in het Aw1996 beoogde geluidsbescherming.
- 2.5.6 Cliënten begrijpen niet dat de rechtbank hier aan voorbij is gegaan. Door aan dit betoog voorbij te gaan is er evident geen sprake meer van het hanteren van reële en aannemelijke uitgangspunten. Het betoog

van cliënten bestrijdt bovendien, anders dan de rechtbank stelt, wel degelijk de juistheid van het standpunt van de Minister dat de Geluidscontour uit het Aw1996 ruimte bood aan meer dan 460.000 vliegtuigbewegingen. Het grotere aantal vliegtuigbewegingen kon immers slechts passen (overige beperkingen zoals de Hinderwetvergunning van 1992 daargelaten) met toepassing van nog niet bestaande vliegtuigtypen waarvoor de geluidsberekeningsmethodiek niet bedoeld was en waarvan het ook niet rechtmatig was om deze daarop toe te passen.

2.5.7 Bovendien, al zou de LVB2008-vloot desondanks wel ingezet mogen worden voor de geluidsberekeningen (quod non), dan volgt daar juist uit dat in dat geval die andere beperking uit het Aw1996, namelijk het maximum aantal toegestane passagiers, wél maatgevend wordt. Zoals cliënten hebben aangevoerd op blz. 20 van hun reactie van 5 november 2024 op het verweer, is de conclusie uit de passende beoordeling dat de begrenzing van het aantal van 44 miljoen passagiers minder vergaand is dan de geluidscontour, gebaseerd op een representatief aantal passagiers voor de vloot van destijds, en niet voor de LVB2008-vloot. Die vloot bestond immers niet alleen uit stillere, maar ook grotere vliegtuigen. Op basis van de LVB2008-vloot zou men daarom al bij 400.000 vliegtuigbewegingen op de grens van 44 miljoen passagiers stuiten.

2.5.8 In de Notitie ‘Geluidsruijnte Aanwijzing Luchtvaartterrein Schiphol 1996’ is slechts onderzocht of de LVB2008-vloot past binnen de geluidscontour van het Aw1996. Er is niet onderzocht of een vliegtuigvloot die destijds realistisch was, ook paste binnen deze geluidscontour. Er is dus niet onderzocht of een vliegtuigvloot waarvan inderdaad gesteld zou kunnen worden dat de begrenzing van het aantal van 44 miljoen passagiers minder beperkend zou zijn dan de geluidscontour, kan passen binnen de geluidscontour van het Aw1996. Dat het Aw2000 zowel 44 miljoen passagiers als 460.000 vliegtuigbewegingen (in 2002) toestond, betekent niet dat daaruit de conclusie kan worden getrokken dat ook het Aw1996 460.000 vliegtuigbewegingen toestond. Zeker niet nu uit alle onderzoeken van destijds volgde dat er veel minder vliegtuigbewegingen pasten binnen de geluidscontour van het Aw1996 (slechts 338.000 volgens de STAB in de kwestie ECLI:NL:RBAMS:1998:AA3571) en deze bevindingen door de Minister niet zijn tegengesproken in een recenter onderzoek. En zeker niet aangezien nu juist die onderzoeksresultaten destijds de aanleiding vormden voor de wijziging van de geluidscontour in het Aw2000. De contour in het Aw2000 is immers juist gewijzigd om een verdere groei van het vliegverkeer mogelijk te maken (zie punt 36 beroep). Gelet daarop mag het Aw1996 meer beperkend verondersteld worden.

In dit verband kan de opmerking van de rechtbank in r.o. 23.2, dat de geluidscontour die past bij het verwerken van 480.000 vliegtuigbewegingen (op basis van de LVB2008-vloot) nagenoeg overeenkomt met de geluidscontour uit het Aw1996, er op zichzelf

reeds niet toe leiden dat aangetoond is dat 480.000 vliegtuigbewegingen passen binnen deze geluidscontour. De wijziging van de geluidscontour in het Aw2000 was immers ook maar beperkt en de overschrijdingen van de geluidscontouren van het Aw1996 waren ook maar beperkt (zie ook de figuur op blz 16 van de motivering van het beroep), maar die beperkte overschrijding leidde wel tot een veel geringer aantal mogelijke vliegtuigbewegingen en die beperkte wijziging leidde tot de grote toename van het aantal vliegtuigbewegingen onder het Aw2000.

2.5.9 Wat betreft de overschrijding van de nachtnormen is ook een beroep op een stillere vloot nodig om de claim te ondersteunen dat er 460.000 vliegtuigbewegingen mogelijk zouden zijn binnen de normering uit het Aw1996. Daar geldt dus ook voor dat het hier geen reële en aannemelijke uitgangspunten betreft. Bovendien moet de verdeling van het vliegverkeer over het etmaal dan aangepast worden en het is de vraag of dat realistisch is en of er dan niet teveel piekdrukte wordt gegenereerd.

2.5.10 De rechtbank heeft daarom ten onrechte de beroepsgronden ten aanzien van het Aw1996 verworpen. Anders dan de rechtbank oordeelt, heeft de Minister niet aannemelijk gemaakt dat het Aw1996 geen verdere beperkingen stelde ten opzichte van het Aw2000. Anders dan de rechtbank oordeelt, heeft de Minister niet aannemelijk gemaakt dat op basis van een realistische worst-case benadering het Aw1996 460.000 vliegtuigbewegingen mogelijk maakte.

r.o. 20.3; referentie Vogelrichtlijngebieden o.b.v. Aw2000

De rechtbank stelt dat niet in geschil is dat het Aanwijzingsbesluit 2000 (Aw2000) toestemming gaf tot het afhandelen van 460.000 vliegtuigbewegingen.

2.6.1 Cliënten hebben echter wel degelijk aangevoerd dat het Aw2000 een verdere beperking oplegde tot maximaal 420.000 vliegtuigbewegingen. Deze beperking gold voor het project Schiphol in het jaar 2000. Voor zover de voorafgaande Aanwijzingsbesluiten geen grotere beperking kenden dan die 420.000 vliegtuigbewegingen, volgt hier uit dat het project in dat jaar niet is voortgezet in een omvang groter dan die 420.000 vliegtuigbewegingen, zodat in dat jaar de kleinste toestemming is bereikt. Het is die kleinste toestemming die bepalend is voor de referentie van de Vogelrichtlijngebieden. Zie de punten 112 tot en met 115 van het beroep en bovenaan blz. 21 van de reactie van 5 november 2024 op het verweerschrift.

2.6.2 Cliënten wijzen in dit verband ook op r.o. 87.1 van de aangevallen uitspraak. De rechtbank oordeelt daar dat de vernietigde natuurvergunning betrekking heeft op een nieuw project omdat deze betrekking heeft op een (mogelijk tijdelijke) uitbreiding van het aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol. Evenzo zag het Aw2000 op nieuwe projecten omdat dit besluit bestrekking had op een uitbreiding van het

aantal vliegtuigbewegingen. Gelet daarop werden in het Aw2000 achtereenvolgens drie projecten vergund; eerst werd een maximaal aantal van 420.000 vliegtuigbewegingen vergund in het jaar 2000, vervolgens werd in het jaar 2001 een uitbreiding tot 440.000 vliegtuigbewegingen vergund en dan in het jaar 2002 een verdere uitbreiding tot 460.000 vliegtuigbewegingen. Dat deze drie projecten in één en hetzelfde besluit vergund werden, maakt dit niet anders. Een aanvraag kan immers meerdere projecten omvatten. Zie ook Uw uitspraak ECLI:NL:RVS:2022:2874, r.o. 14.3. Cliënten wijzen er in dit verband op dat voor elk jaar/afzonderlijk project ook is uitgegaan van een eigenstandige vlootmix met baangebruik. Er zijn dus drie sets van invoergegevens gebruikt. De kleinste projecttoestemming werd derhalve bereikt in het jaar 2000 met 420.000 vliegtuigbewegingen. Dat aantal dient dan de basis te zijn voor de referentiebepaling en niet 460.000 vliegtuigbewegingen.

- 2.6.3 De rechtbank is echter in het geheel niet ingegaan op deze beroepsgronden, noch in r.o. 20.3, noch elders. De rechtbank heeft dan ook zonder draagkrachtige motivering het aantal van 460.000 vliegtuigbewegingen als startpunt voor de referentiebepaling overgenomen van de Minister. De rechtbank is er aan voorbij gegaan dat er wel degelijk een geschil bestond ten aanzien van de meest beperkende geldende toestemming op grond van het Aw2000.

r.o. 26.1; referentie Vogelrichtlijngebieden o.b.v. LVB2002

In deze rechtsoverweging geeft de rechtbank eerst aan, geen grond te zien voor het oordeel dat met het LVB2002 minder vliegtuigbewegingen werden toegestaan dan onder het Aw2000. Dit volgt niet uit tekst of toelichting. Vervolgens stelt de rechtbank cliënten niet te volgen in het betoog dat uit het MER bij het LVB2004 en het rapport van het NLR volgt dat onder het LVB2002 niet meer dan maximaal 362.000 vliegtuigbewegingen waren toegestaan. De reden dat de rechtbank dit betoog niet volgt, is dat deze begrenzing moest worden toegerekend aan een fout in de invoergegevens, die hersteld is met het LVB2004. Ook wijst de rechtbank er op dat de toelichting bij het LVB2002 er op wijst dat met het LVB2002 niet is beoogd om een verdergaande bescherming tegen geluidsoverlast te bieden dan de uit de PKB1995 en het Aw2000 volgende bescherming. Uit de MER bij het LVB2004 volgt verder dat de grenswaarden voor geluid na herstel van de invoerfout, ruimte bieden voor 500.000 vliegtuigbewegingen. Volgens de rechtbank heeft de Minister daarom terecht aangenomen dat het LVB2002, zoals gewijzigd met het LVB2004, meer vliegtuigbewegingen toestond dan de 460.000 uit het Aw2000.

- 2.7.1 Blijkens deze motivering gaat de rechtbank er uiteindelijk aan voorbij dat het LVB2002 wel een tijdlang de publiekrechtelijke beperking van de activiteiten van Schiphol reguleerde, namelijk tot de inwerkingtreding van het LVB2004. Dat er een fout in de invoergegevens zat die door de luchtvaartsector waren aangeleverd, waardoor de werkelijk beoogde verkeersverdeling niet pastte binnen de grenswaarden voor de geluidsbelasting in het LVB2002, neemt niet weg dat het LVB2002 wel gegolden heeft en zodoende de

publiekrechtelijke beperking van de activiteiten van Schiphol heeft gevormd. Het is dan ook niet voldoende om te concluderen dat het LVB2002, zoals gewijzigd met het LVB2004, meer vliegtuigbewegingen toestond dan het Aw2000. Wanneer het LVB2002, vóór de wijziging van het LVB2004, minder vliegtuigbewegingen toestond dan het Aw2000 (en alle toestemmingen daarvoor), dan is het het LVB2002 dat de kleinste milieutoestemming inhield sinds de referentiedata van de Vogelrichtlijngebieden. Dan is het dit LVB2002 vóór de wijziging van het LVB2004, dat de referentiesituatie bepaalt. De rechtbank is daar aan voorbij gegaan.

2.7.2 Dat uit de toelichting bij het LVB2002 volgt dat het niet de bedoeling is geweest om een verdergaande beperking te bieden dan het Aw2000 en dat er in de toelichting bij het LVB2002 op is gewezen dat binnen de gestelde geluidsgrenswaarden een groter aantal vliegtuigbewegingen kan worden geacomodeerd naarmate per vliegtuig minder lawaai wordt geproduceerd, maakt dat niet anders. Immers al is het de bedoeling niet geweest dat het LVB2002 een verdergaande beperking zou bieden, dan betekent dat nog niet dat een verdergaande beperking er toch niet het gevolg van kan zijn geweest. En uit onderzoek uit het MER bij het LVB2004 en het NLR bleek inderdaad dat het effect van het LVB2002 wel degelijk was dat het LVB2002 een verdergaande beperking stelde dan beoogd was en die beperking was sterker dan de beperking die volgde uit het Aw2000. Uit deze beide onderzoeken volgt immers dat hooguit 362.000 vliegtuigbewegingen pasten binnen de geluidsgrenzen van het LVB2002.

2.7.3 Cliënten hebben zich dus beroepen op een tweetal onderzoeken die bevestigen dat er niet meer dan maximaal 362.000 vliegtuigbewegingen pasten binnen de geluidsgrenzen van het LVB2002. Cliënten wijzen er op dat de Minister en Schiphol hier géén contra-expertise tegenover hebben geplaatst. Er is ten behoeve van de aanvraag om natuurvergunning immers geen onderzoek gedaan naar het aantal vliegtuigbewegingen dat past binnen de geluidsgrenzen van het LVB2002. Dat betekent dat het er voor moet worden gehouden dat voor zover er op basis van de eerdere toestemmingen voor Schiphol meer vliegtuigbewegingen konden worden geacomodeerd, het project op basis van het LVB2002 niet is voortgezet voor meer dan 362.000 vliegtuigbewegingen en dat de referentiesituatie voor de Vogelrichtlijngebieden daarom niet hoger kan zijn dan dat aantal. De rechtbank is ten onrechte niet tot die conclusie gekomen. Cliënten verwijzen hierbij naar blz. 21 en 22 van hun reactie van 5 november 2024 op het verweerschrift en verwijzen tevens naar de punten 41-43, 47, 48 en 116 van het beroep. Cliënten tekenen hier nog bij aan dat het LVB2002 niet uniek was in de zin dat de prognose in de toelichting te optimistisch is gebleken. Dat is bij de opvolgende LVB's steeds het geval geweest, zie het overzicht op blz. 24 van de reactie van 5 november 2024 op het verweerschrift.

r.o. 26.1 en 32.2; referentie Habitatrichtlijngebieden o.b.v. LVB2004

Omdat het LVB2004 tot stand kwam voor de referentiedatum (7 december 2004) voor de Habitatrichtlijngebieden, is de voorafgaande discussie voor die gebieden niet relevant. Dan geldt wel de beperking van na de wijziging van het LVB2004 als uitgangspunt.

De rechtbank merkt in r.o. 26.1 op dat op basis van het MER bij het LVB2004 dit LVB ruimte zou moeten bieden aan ruim 500.000 vliegtuigbewegingen, zodat dit meer vliegtuigbewegingen toestond dan het Aw2000.

In r.o. 32.2 merkt de rechtbank op dat het LVB2008 met 480.000 vliegtuigbewegingen een beperking vormde ten opzichte van het LVB2004. De rechtbank erkent wel dat volgens de toelichting bij het LVB2008 sprake was van een feitelijke toename van het aantal vliegtuigbewegingen, maar de rechtbank merkt op dat niet het feitelijke aantal vliegtuigbewegingen doorslaggevend is bij de bepaling van de referentiesituatie. Het LVB2008 zou daarom het meest beperkende besluit zijn voor de Habitatrichtlijngebieden.

2.8.1 Waarom de rechtbank oordeelde dat het LVB2008 een beperking vormt ten opzichte van het LVB2004 blijft echter duister. De rechtbank motiveert dit niet draagkrachtig. Dit terwijl cliënten er op gewezen hebben dat het LVB2004 volgens de Commissie MER beperkender was dan het LVB2008, dat in de toelichting bij het LVB2008 en het MER 2007 er op wordt gewezen dat Schiphol al bij 425.000 vliegtuigbewegingen tegen de grenzen van het LVB2004 aanliep - ook al was beoogd dat het LVB2004 ruimte zou moeten bieden voor ruim 500.000 vliegtuigbewegingen - en dat zonder wijziging van het LVB de verwachte verdere ontwikkeling van het luchtverkeer op Schiphol niet mogelijk was (punt 50 en 51 beroep). Bovendien hebben cliënten er op gewezen dat blijkens de toelichting bij het LVB2008, het LVB2008 juist een toename van het aantal vliegtuigbewegingen mogelijk maakt en geen beperking zoals de rechtbank ten onrechte stelt. Namelijk een toename met 50.000 vliegtuigbewegingen tot 480.000 vliegtuigbewegingen. Zie punten 117 en 118 van het beroep. Anders dan de rechtbank stelt, gaat het hier niet om een feitelijke toename van het aantal vliegtuigbewegingen ten opzichte van de voorheen bestaande feitelijke situatie, maar om een vaststelling op basis van onderzoek van het aantal vliegtuigbewegingen dat past binnen de geluidsgrenzen. Het gaat hier dus om onderzoek naar het aantal vliegtuigbewegingen dat het LVB2004 toestond. Het gaat dus om onderzoek naar een realistische worst-case situatie op basis van reële en aannemelijke aannames. De rechtbank motiveert niet draagkrachtig waarom dit betoog van cliënten niet gegrond zou zijn.

2.8.2 Gezien deze bevindingen uit die eerdere onderzoeken, kan zonder nader tegenonderzoek er niet van uitgegaan worden dat het LVB2004 ruimte bood aan meer dan 425.000 vliegtuigbewegingen. Zie punt 119 beroep. Dat nader onderzoek heeft niet plaatsgevonden, want nogmaals merken cliënten op dat in het kader van de aanvraag om natuurvergunning slechts is onderzocht hoeveel vliegtuigbewegingen er binnen de geluidsruimte van het LVB2008 passen en niet is

onderzocht hoeveel vliegtuigbewegingen er binnen de geluidsruimte van het LVB2004 passen. De rechtbank gaat hier aan voorbij.

2.8.3 In r.o. 31 geeft de rechtbank het betoog van de Minister weer, volgens welk de toelichting bij het LVB2008 slechts een momentopname betrof. Deze stelling hebben cliënten echter weersproken op blz. 23 van de reactie van 5 november 2024 op het verweerschrift. De rechtbank gaat hier niet op in. Cliënten verwijzen nadrukkelijk naar die blz. 23 en ook naar blz. 24 van de reactie; de Minister is inconsequent door doorslaggevend gewicht toe te kennen aan de 480.000 vliegtuigbewegingen die zijn gekoppeld aan het LVB2008, maar niet aan de 425.000 vliegtuigbewegingen onder het LVB2004, terwijl geen van beide LVB's een concreet maximum aan het aantal toegestane vliegtuigbewegingen stelde en de getallen van 425.000 en 480.000 beide dezelfde bron hebben: het MER 2007. Niet valt in te zien waarom meer gewicht toekomt aan die 480.000 dan aan die 425.000. Temeer niet, nu de 480.000 een prognose betrof, en alle prognoses van alle LVB's achteraf stelstelmatig te positief gebleken waren. De rechtbank heeft verzuimd ook dit betoog te bespreken. De rechtbank had gezien deze stelstelmatige overschatting van de prognoses niet alleen onder verwijzing naar de door Schiphol genoemde gelijkwaardigheidscriteria mogen afleiden dat het LVB2008 ten opzichte van de eerdere toestemmingsbesluiten geen toename van het aantal vliegtuigbewegingen mogelijk maakte. Het bleek immers steeds dat de opeenvolgende LVB's het aantal mogelijke vliegtuigbewegingen binnen de geluidsbegrenzingsgrenzen méér beperkten dan beoogd was.

2.8.4 Cliënten houden er dan ook aan vast dat de referentiesituatie voor Habitatrichtlijngebieden (en dus ook voor Vogelrichtlijngebieden) hoe dan ook niet hoger kan zijn geweest dan 425.000 vliegtuigbewegingen die op basis van het LVB2004 mogelijk waren. Zonder nader tegenonderzoek had niet aan deze bevindingen voorbij mogen worden gegaan.

r.o. 32.2; referentie Habitatrichtlijngebieden o.b.v. LVB2008

Cliënten hadden ook bestreden dat het LVB2008 ruimte biedt om 480.000 vliegtuigbewegingen te accommoderen. Verwezen is naar een studie van To70, de beslisnota bij de Kamerbrief experimenteerregeling (productie 36 bij beroep) en het pleidooi van de Staat in het kort geding over de krimp van Schiphol (productie 37). Zie punt 120-122 van het beroep en blz. 24 en 25 van de reactie van 5 november 2024 op het verweer.

De rechtbank oordeelt echter dat aan de notitie van To70 voorbij mocht worden gegaan omdat in deze notitie betekenis wordt toegekend aan de feitelijke operationele situatie op Schiphol en dat in het onderzoek een aantal voorbehouden bij het geschatte aantal vliegtuigbewegingen worden gemaakt. Onderandere zou een hoger jaarvolume aan vluchten kunnen worden bereikt door bijvoorbeeld een aantal vluchten met de meeste lawaaiige vliegtuigen in de avondperiode te beperken en dat het mogelijk aantal vliegtuigbewegingen naar verwachting na 2023 zal toenemen door verdere vlootontwikkeling. Uit

de notitie zou geen absoluut maximum van 410.000 vliegtuigbewegingen volgen.

2.9.1 De rechtbank betreft onvoldoende de context waarin de To70-notitie tot stand kwam en waar cliënten mede naar hebben verwezen. De context was er één waarin Schiphol al daadwerkelijk was aangelopen tegen de begrenzingen van het LVB2008 bij een lager aantal vliegtuigbewegingen dan 480.000. Het bleek dat enkele van de 35 handhavingspunten zeer knellend zijn voor het inpasbaar volume. Zie de tweede pagina van de ‘Nota Uitwerken varianten beëindigen anticiperend handhaven Schiphol en opstellen experimenteerregeling’, onderdeel van productie 36 bij beroep. Er was dan ook al sprake van een situatie waarin Schiphol de begrenzingen van het LVB2008 overschreed. Die overschrijdingen werden gedoogd (anticiperend handhaven). Uit de nota (4^e pagina) blijkt dat het stoppen van de gedoogconstructie tot een teruggang naar minder dan 400.000 vliegtuigbewegingen zou kunnen leiden. De 410.000 vliegtuigbewegingen die uit de To70-studie volgen, lijken tegen die achtergrond niet een te pessimistische benadering van het aantal mogelijke vliegtuigbewegingen binnen de geluidsgrenzen.

2.9.2 Bovendien hebben cliënten er op blz. 25 van de reactie van 5 november 2024 op het verweer op gewezen dat blijkens het pleidooi van de Minister in de krimpzaak het als een paal boven water staat dat het LVB2008 minder vliegtuigbewegingen mogelijk maakt dan 460.000. Hieruit volgt, dat voor zover de rechtbank terecht opmerkt dat in het To70-rapport betekenis wordt toegekend aan de feitelijke operationele situatie en er een aantal voorbehouden wordt gemaakt bij het geschatte aantal vliegtuigbewegingen, dat dat niet betekent dat het aannemelijk moet worden geacht dat op basis van reële en aannemelijke uitgangspunten er 480.000 vliegtuigbewegingen passen binnen de geluidsgrenzen van het LVB2008. De Minister is immers niet met een onderbouwde contra-expertise gekomen, waaruit blijkt hoeveel vliegtuigbewegingen het LVB2008 nu mogelijk maakt. Zolang dat niet het geval is, dient het To70-rapport als meest recente wetenschappelijke studie naar de legale capaciteit van Schiphol op grond van het LVB2008 aangemerkt te worden. Zulks nog temeer, aangezien de Minister zelf onder punt 5.2 van het pleidooi in de krimpzaak heeft bevestigd dat de To70-notitie kraakhelder is over de legale capaciteit van Schiphol op grond van het LVB2008: namelijk zo’n 410.000 vluchten.

2.9.3 De tegenwerping van de rechtbank dat in de To70-studie betekenis wordt toegekend aan de feitelijke operationele situatie en dat daarom de notitie geen maximale benutting van de geluidscontouren en de aanwezige feitelijke voorzieningen zou weergeven is volgens cliënten bovendien onjuist. Wat de rechtbank beschrijft als ‘feitelijke operationele situatie’ betreft volgens cliënten het aanhouden van reële en aannemelijke uitgangspunten. Deze uitgangspunten zijn van belang voor een representatieve invulling van de maximale mogelijkheden die

het LVB2008 biedt. Ook in de MER-studie ten behoeve van het LVB2008 werd uitgegaan van een bepaalde feitelijke operationele situatie. Het punt is echter dat uit de To70-studie is gebleken dat de uitgangspunten uit de MER-studie niet langer reëel en aannemelijk zijn. De To70-studie noemt de volgende belangrijke verschillen ten aanzien van de feitelijke operationele situatie⁷:

- De vlootsamenstelling is veranderd waarbij vliegtuigen gemiddeld stiller zijn geworden
- De meest gehanteerde startprocedure is veranderd van NADP1 naar NADP2
- Verschillende veiligheidsmaatregelen zijn getroffen
- Vliegroutes zijn gewijzigd.

De notitie wijst er op dat de eerstgenoemde factor, het stillere vliegverkeer, op zichzelf uiteraard meer vliegtuigbewegingen binnen de geluidsgrenzen mogelijk maakt. Niettemin is dat toch niet mogelijk omdat de andere 3 factoren ervoor zorgen dat op een aantal handhavingspunten juist eerder een overschrijding optreedt, ook al blijft er op andere handhavingspunten juist meer geluidsruimte over. Die wijzigingen zijn de weerslag van de meest recente inzichten met betrekking tot vliegverkeer. Het gaat daarbij mede om gewijzigde veiligheidsmaatregelen. Zoals de To70-rapportage eveneens beschrijft kan er in de praktijk vaak slechts beperkt worden gestuurd op een andere verdeling van het geluid over de handhavingspunten om de (dreigende) overschrijdingen te voorkomen. Dit kan er toe leiden dat er in de praktijk minder vliegtuigbewegingen mogelijk zijn binnen de grenswaarden dan vooraf verwacht. Wanneer deze gewijzigde inzichten en gewijzigde veiligheidsvoorschriften een verdere beperking tot gevolg hebben van het aantal vliegtuigbewegingen dat maximaal binnen de geluidsgrenzen van de milieutoestemming uit het LVB2008 mogelijk is, dan kan daar niet aan voorbijgegaan worden bij de bepaling van de referentiesituatie, juist omdat het Schiphol niet vrij staat om hierop te sturen en bijvoorbeeld voorbij te gaan aan die veiligheidsmaatregelen. Cliënten vinden daarvoor verdere steun in punt 131 van de kwestie ECLI:EU:C:2019:622.

2.9.4 Daarbij merken cliënten op dat het aantal van 410.000 vliegtuigbewegingen volgens de notitie bovendien zelfs pas mogelijk is wanneer de feitelijke operationele situatie wordt gewijzigd. Om de 410.000 vliegtuigbewegingen binnen de geluidsgrenzen van het LVB2008 mogelijk te maken, moet het gebruik van de Schiphol-Oostbaan door klein zakelijk en maatschappelijk verkeer namelijk sterk gereduceerd worden, volgens de notitie op blz. 5. Gebeurt dat niet, dan zijn er slechts 400.000 vliegtuigbewegingen mogelijk binnen de geluidsgrenzen van het LVB2008.

⁷ Los van het aantal vliegtuigbewegingen; het rapport noemt in dit verband ook nog de feitelijke groei tot circa 500.000 vliegtuigbewegingen.

- 2.9.5 Het aantal van 410.000 vliegtuigbewegingen als representatieve invulling van de maximale mogelijkheden die het LVB2008 biedt, is zo bezien zeker niet een te beperkte invulling, maar mogelijk zelfs een te ruime.
- 2.9.6 De rechtbank merkt nog op dat blijkens de notitie een hoger jaarvolume kan worden gerealiseerd als bijvoorbeeld het aantal vluchten in de avond met de meest lawaaiige vliegtuigen beperkt wordt. Dat dat theoretisch mogelijk is, betekent echter nog niet dat het een representatieve invulling van de maximale mogelijkheid zou zijn. Cliënten wijzen er op dat in de aanvraag om natuurvergunning ook uitgegaan wordt van een verdeling van de vliegtuigbewegingen over dag-, avond- en nachtperiode die kennelijk als representatief wordt gezien. Cliënten verwijzen naar tabel 2 in de Passende beoordeling Schiphol – Deelrapport 2 – Scenario's. Hier is aangegeven dat voor de referentiesituatie op basis van het LVB2008 wordt uitgegaan van 349.300 vliegtuigbewegingen in de dagperiode, 90.500 in de avondperiode en 34.800 in de nachtperiode.
- 2.9.7 Bovendien, al zou een hoger aantal vliegtuigbewegingen dan 410.000 binnen de geluidsgrenzen van het LVB2008 passen wanneer meer lawaaiige vliegtuigen in de dagperiode gaan vliegen, dan is daarmee nog niet aangetoond dat er dan 480.000 vliegtuigbewegingen passen. Dat is echter wel de claim die de Minister zonder tegenonderzoek in de onderhavige kwestie stelt en in weerwil van diens eigen krachtige ontkenning daarvan in de krimpzaak. De rechtbank neemt die claim dan ook ten onrechte over.
- 2.9.8 Dat volgens de onderzoekers na 2023 het aantal vliegtuigbewegingen binnen de grenswaarden verder kan toenemen door verdere vlootontwikkeling is niet iets waar in het kader van de beoordeling van de natuurvergunning van uit gegaan mag worden. Het betreft hier immers een onzekere toekomstige gebeurtenis. De verwachte voordelen van die verdere vlootontwikkeling staan niet vast. Zo kan het voorkomen dat ook andere luchthavens belangstelling hebben voor moderne stillere vliegtuigen, of dat de productie van nieuwe vliegtuigen vertraging oploopt, waardoor Schiphol en/of KLM moeten wachten. Bovendien is er tevens een ontwikkeling dat er steeds vaker met grotere vliegtuigen wordt gevlogen. Die ontwikkeling maakt een belangrijk deel van de te verwachten geluidswinst vanwege stillere vliegtuigen weer ongedaan. Het is in strijd met het voorzorgbeginsel dat besloten ligt in art. 6 lid 3 Hrl om de referentiesituatie te baseren op basis van een onzekere toekomstige gebeurtenis. Intern salderen kan onder omstandigheden immers slechts als mitigerende maatregel in de passende beoordeling worden betrokken, blijkens Uw Rendac-uitspraak. Om die maatregel als mitigerende maatregel te kunnen aanvaarden, moeten de verwachte voordelen echter vaststaan. Zie de PAS-uitspraak ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 18, punt 4.

- 2.9.9 Samenvattend menen cliënten dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de Minister met voorbijgaan aan de inzichten uit de To70-notitie heeft mogen aannemen dat het LVB2008 ruimte bood voor 480.000 vliegtuigbewegingen omdat
- de Minister niet in weerwil van de To70-notitie heeft aangetoond en aannemelijk gemaakt dat er véél meer vliegtuigbewegingen passen binnen de geluidsgrenzen van het LVB2008 dan volgens die To70-notitie en dat dit nog temeer steekt aangezien de praktijk jarenlang heeft aangetoond dat met 480.000 vliegtuigbewegingen en zelfs minder, niet binnen de geluidsgrenzen is gebleven en aangezien de Minister eerder nu juist betoogde dat het kraakhelder was dat de legale capaciteit van Schiphol 410.000 vliegtuigbewegingen betrof en zeker geen 480.000
 - de aannames waarop het To70-rapport is gebaseerd een reële en aannemelijke invulling van de worst-case situatie op basis van het LVB2008 betreffen en de 410.000 vliegtuigbewegingen als conclusie uit dat rapport eerder te hoog dan te laag zijn en
 - de bepaling van de referentiesituatie niet afhankelijk mag worden gemaakt van een onzekere toekomstige vlootontwikkeling.

r.o. 27.1; slotverordening

De rechtbank oordeelt dat de toegewezen slots niet relevant zijn voor de bepaling van de referentiesituatie, omdat niet het feitelijk aantal vliegtuigbewegingen bepalend is voor de referentiesituatie, maar het aantal vliegtuigbewegingen dat binnen de grenzen van de milieutoestemming bij een maximale benutting van het feitelijk aanwezige banenstelsel had kunnen worden afgehandeld. Een toewijzing van het aantal slots heeft volgens de rechtbank geen gevolgen voor de verleende milieutoestemming.

- 2.10.1 Cliënten hadden in beroep (punten 124-127) echter aangevoerd dat het systeem van slotallocaties bij Schiphol mede tot doel had om de effecten op het milieu te begrenzen tot wat er binnen de beschikbare capaciteit mogelijk is. Cliënten hadden er op gewezen dat daarmee de slotsystematiek in een bepaald gebruiksjaar de omvang van het project luchthaven Schiphol beperkt. Cliënten hebben er dus op gewezen dat het systeem van de slotallocaties wel degelijk ook een milieutoestemming betreft. Het betreft niet een weergave van het feitelijk aantal vliegtuigbewegingen, maar een weergave van het aantal vliegtuigbewegingen dat maximaal is toegestaan. De rechtbank stelt dan ook ten onrechte dat het hier gaat om een voor de referentiesituatie niet relevant feitelijk aantal vliegtuigbewegingen. Anders dan de rechtbank stelt, begrenst het systeem van slotallocaties wel degelijk mede de verleende milieutoestemming. Het is dus wel relevant voor de vaststelling van de referentiesituatie.

r.o. 35 en 35.1; representatieve vlootsamenstelling

De rechtbank stelt dat anders dan cliënten beweren, niet is gekozen voor het meest vervuilende vliegtuigtype per geluidcategorie. De nadere invulling van de vlootsamenstelling per geluidcategorie om de stikstofemissie in de

referentiesituatie te berekenen, heeft geen gevolgen voor de berekende geluidbelasting in de referentiesituatie.

2.11.1 De rechtbank geeft het betoog van cliënten onjuist en onvolledig weer. Cliënten hebben in beroep niet betoogd dat Schiphol heeft gekozen voor de meest vervuilende representanten per geluidscategorie. Dat betoog stond wel (terecht) in de zienswijze tegen het ontwerpbesluit, en daarop heeft Schiphol de aanvraag ook aangepast. Daarbij zijn, zoals in het Apollon rapport is beschreven, de geluidsrepresentanten per geluidscategorie (VVC) vervangen door een combinatie van vliegtuigen die zich in een exploitatiejaar in de representatieve exploitatieperiode daadwerkelijk heeft voorgedaan. Wel hebben cliënten aangevoerd dat ook na die aanpassing, er nog steeds geen sprake was van een worst-case situatie op basis van reële en aannemelijke uitgangspunten; er was geen sprake van een representatieve invulling van de maximale mogelijkheden die de milieutoestemmingen zoals de Aanwijzingsbesluiten en de LVB's toestonden.

2.11.2 Cliënten lichten toe dat met de in de aanvraag gehanteerde methode, waarbij de geluidsrepresentanten in het grenswaardescenario werden vervangen door andere vliegtuigen, die zich al dan niet daadwerkelijk in de praktijk en in een zekere verhouding hebben voorgedaan, wordt afgeweken van het beschreven grenswaardescenario. De commissie MER heeft in haar toetsingsadvies over het MER 2020 NNHS echter aangegeven dat een herdefinitie van het grenswaardescenario niet kan. De commissie MER geeft op blz. 3 (samenvatting) aan: *“Voor de bepaling van de nu te vergunnen stikstofemissies is niet dezelfde methode gebruikt als voor de bepaling van de emissies die in het verleden plaatsvonden, terwijl dat voor een correcte beoordeling wel nodig is.”*

2.11.3 Cliënten hebben in beroep bovendien niet alleen gewezen op de afwijking van de geluidsrepresentanten in de grenswaardescenario's, maar tevens op andere afwijkingen. Immers niet alleen de geluidsrepresentanten zijn aangepast, maar ook de vliegpaden (de horizontale verplaatsing) en de vliegprocedures (de verticale verplaatsing) zijn in de uitwerking van de referentiesituatie anders dan in de grenswaardescenario's. Het aanpassen van de vliegpaden en de vliegprocedures heeft tot gevolg dat er sprake is van een nieuw scenario met andere geluidscontouren, dan het beschreven grenswaardescenario. Daarbij is in de grenswaardescenario's van het LVB2008 bovendien uitgegaan van 474.600 vliegtuigbewegingen en niet zoals in de geclaimde referentiesituatie van 480.000 vliegtuigbewegingen. Schiphol heeft niet draagkrachtig gemotiveerd dat de geclaimde referentiesituaties passen binnen de grenswaardescenario's. Daarmee zijn de geclaimde referentiesituaties geen beschrijving van de daadwerkelijk toegestane referentiesituaties.

2.11.4 Cliënten hebben er in beroep (brief 30 september 2024) op gewezen dat ter onderbouwing van de referentiesituatie op basis van het LVB2008 is gekozen voor het exploitatiejaar 2015 als worst-case. Niet alleen leidde het exploitatiejaar waar Schiphol voor koos ter onderbouwing van de referentie op zichzelf al tot overschrijdingen van de geluidsgrenswaarden, maar bovendien is in de berekening ook nog uitgegaan van vliegpaden in andere exploitatiejaren dan de exploitatiejaren waarop de vlootsamenstelling is gebaseerd. Er heeft bovendien vervolgens een opschaling plaatsgevonden. Dat is niet realistisch omdat bij een voller luchtruim niet langer dezelfde vliegpaden beschikbaar zijn. Bovendien is ook hierdoor niet duidelijk of de gehanteerde referentieweergave past binnen de geluidszonering en dus legaal zou zijn. Ook wijkt de benadering die men nu kiest voor de weergave van de referentiesituatie af van de benadering die in het MER ten behoeve van het LVB2008 is aangehouden.

2.11.5 De rechtbank is ten onrechte niet ingegaan op deze beroepsgronden.

2.11.6 Bedacht moet immers worden dat een vlootsamenstelling door de exploitant van het vliegveld niet eigenstandig kan worden gekozen, maar zich gewoon in de praktijk voordoet. De vliegtuigcategorie is gerelateerd aan de bestemming. Dichtbij kiest men veelal voor grotere frequenties met kleinere vliegtuigen en ver weg omgekeerd. Grotere afstanden resulteren weer in meer full-thrust take-off's. Ook de gehanteerde niveaus in de nadering hangen weer samen met de drukte in het luchtruim en de keuze in de startprocedures (NADP1 of NADP2) hangt ook weer samen met de belasting van specifieke handhavingspunten. Kortom alles hangt met elkaar samen en de vrije keuzes die de luchthaven heeft, zijn louter gericht op het borgen van de veiligheid, terwijl tegelijkertijd de belasting op de omgeving wordt geminimaliseerd. Door te kiezen voor de vlootsamenstelling van het ene exploitatiejaar en de vliegpaden van een ander jaar en bovendien een schaalfactor op te voeren in de berekeningen zonder rekening te houden met de effecten die dat weer heeft op de vliegpaden en vliegprocedures, is geen reële en aannemelijke benadering van de worst-case situatie gehanteerd. Zie § 3.4 van het Apollon-rapport. De rechtbank is daar aan voorbij gegaan.

3) Beoordeling nieuwe situatie

In r.o. 40.1 t/m 64 gaat de rechtbank in op diverse beroepsgronden die allen verband houden met de emissies van de voorgenomen activiteiten. Cliënten stellen zich daarbij telkens op het standpunt dat de emissies van de voorgenomen activiteit groter zijn dan waar verweerder in het bestreden besluit uit is gegaan. Het betreft verschillende onderdelen van een complexe emissieberekening die van elkaar losstaan en in het navolgende daarom ook afzonderlijk behandeld worden.

r.o. 43.2 en 43.3; toepassing AERIUS i.v.m. gewijzigde KDW-waardes

De rechtbank oordeelt dat de omstandigheid dat ten tijde van het bestreden besluit de kritische depositiewaarden (KDW) waren gewijzigd en dat deze wijziging nog niet in de destijds geldende versie van AERIUS Calculator was doorgevoerd, geen concrete aanwijzing oplevert voor twijfel aan de geschiktheid van de gebruikte versie van AERIUS Calculator. De wijziging heeft immers geen gevolgen voor de berekende stikstofdepositie, al kunnen door de verlaging van de KDW wel extra hexagonen met een overschrijding in beeld komen. Echter in geen van de betrokken Natura 2000-gebieden is een per saldo toename van stikstof berekend en de rechtbank ziet niet in waarom dit ook niet zou gelden voor de mogelijk extra hexagonen. Volgens de rechtbank is er geen verplichting om op alle overbelaste hexagonen een berekening te maken.

- 3.1.1 Alle rechtstreekse gevolgen van het project moeten in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen worden beschouwd. Daartoe dienen de gevolgen per habitatype, per locatie van voorkomen van het habitatype, in kaart gebracht te worden. Zie Uw uitspraken ECLI:NL:RVS:2014:4672 en de PAS-verwijzingsuitspraak ECLI:NL:RVS:2017:1259, r.o. 10.13. Wanneer zoals in de onderhavige zaak, in de passende beoordeling de conclusie dat de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden niet worden aangetast, steunt op de constatering dat er per saldo nergens een toename van de stikstofdepositie optreedt, betekent dit dat op ieder stikstofoverbelast hexagoon de stikstofdepositie moet worden berekend. De rechtbank is daar aan voorbij gegaan.
- 3.1.2 De rechtbank gaat er bovendien aan voorbij dat cliënten hadden aangevoerd dat het met de destijds geldende versie van AERIUS wel degelijk mogelijk was om ook bij de hexagonen die vanwege de gewijzigde inzichten met betrekking tot de KDW alsnog stikstofoverbelast bleken, een berekening te maken. Zie punt 130 van de motivering van het beroep.
- 3.1.3 Anders dan de rechtbank doet, kan er niet op voorhand van uit gegaan worden dat bij de extra hexagonen die na de verlaging van de KDW ten onrechte buiten beeld zijn gebleven, geen per saldo toename van stikstofdepositie optreedt, alleen maar omdat dit bij de wel berekende hexagonen ook niet het geval was. De rechtbank gaat er namelijk aan voorbij dat de externe saldogevers zijn betrokken juist om de stikstofdepositietoename vanwege het project Schiphol op die hexagonen weg te nemen. De saldogevers zijn zo gekozen, dat op die hexagonen niet langer sprake is van een toename. Ze zijn niet uitgekozen om op niet-berekende hexagonen een toename van stikstofdepositie weg te nemen. Er is dus sprake van een selection-bias. De rechtbank is daar aan voorbij gegaan.
- 3.1.4 Cliënten houden daarom staande dat niet de zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast, doordat de Minister verzuimd heeft de stikstofdepositie te berekenen op die

hexagonen waarvan ten tijde van het bestreden besluit al bekend was dat de KDW was verlaagd, waardoor de KDW er werd overschreden.

- 3.1.5 Door voorbij te gaan aan de inzichten uit het rapport Wamelink et al. 2023, is de Minister voorbij gegaan aan de meest recente wetenschappelijke inzichten. Daarmee wordt er aan voorbij gegaan dat de passende beoordeling overeenkomstig de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie verplicht op de beste wetenschappelijke kennis moet zijn gestoeld. De rechtbank had deze beroepsgrond daarom dienen te honoreren. Cliënten zien zich wat dit betreft gesteund door het arrest van de Belgische Raad van State van 18 juni 2025, Dryade vs. het Vlaamse Gewest inzake Nelissen Steenfabriek, zaaknummer ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.263.636, zie met name r.o. 16 en 17. De verwerende partij had aangevoerd dat de gewijzigde inzichten met betrekking tot de KDW nog een beleidsmatige doorvertaling vergden (zie r.o. 8.5). Dit betoog is verworpen. Zo ook kan niet voorbijgegaan worden aan de gewijzigde wetenschappelijke inzichten met betrekking tot de hoogte van de KDW's, enkel omdat AERIUS Calculator daarop nog niet is aangepast.

r.o. 46.1 en 49.1; LEAS-iT

De rechtbank oordeelt in r.o. 46 dat de Minister ervan heeft mogen uitgaan dat stikstofemissies van vliegverkeer met LEAS-iT op een aanvaardbare wijze worden bepaald. Bepalend is daarbij volgens de rechtbank dat in LEAS-iT meer rekening wordt gehouden met lokale omstandigheden van een specifieke luchthaven, ten opzichte van 'algemene LTO-modellen'. De rechtbank oordeelt verder dat het ontbreken van parameters niet maakt dat sprake is van een motiveringsgebrek, nu het op de weg van cliënten had gelegen om nadere informatie over LEAS-iT op te vragen.

De rechtbank overweegt in r.o. 49.1 dat ook de hogere door het PBL berekende emissiecijfers, en de daaruit afgeleide rapportage in het kader van de NEC-richtlijn, niet afdoen aan de conclusie dat LEAS-iT de emissies op betrouwbare wijze berekent.

- 3.2.1 Cliënten benadrukken dat de door hen aangevoerde beroepsgronden communicerende vaten zijn. De beoordeling dat significante negatieve effecten zijn uitgesloten steunt voor een belangrijk deel op de berekening van de emissie van luchtverkeer. Deze berekening moet dus, net als de gehele beoordeling, boven iedere redelijke wetenschappelijke twijfel verheven zijn. In het kader van recht op inspraak en recht op een eerlijk proces moeten cliënten in de gelegenheid zijn van de wijze van berekenen - inclusief de daarin vervatte aannames en parameters - kennis te nemen, en deze aannames en parameters te bevragen. Het model LEAS-iT is niet voor cliënten beschikbaar, waardoor dit niet mogelijk is. Cliënten hebben in het Apollon-rapport een alternatieve berekening laten uitvoeren op basis van EMEP/EEA en AEM, twee andere algemeen aanvaarde modellen, die wel aan hen ter beschikking zijn gesteld. Daarnaast heeft Apollon milieu ook een vergelijking gemaakt met gegevens zoals deze door het PBL op grond van de NEC-richtlijn (CLEO model) zijn

gemaakt. Op basis van alle drie deze berekeningen worden hogere emissies voor de LTO-activiteiten op Schiphol⁸ berekend, weergegeven in tabel 3.8 op blz. 61 van het rapport. Dat gegeven werpt twijfel op over de juistheid van het model LEAS-iT, terwijl de exacte oorzaken van het verschil bij gebrek aan toegang tot het model LEAS-iT niet kunnen worden vastgesteld of althans niet kunnen worden geverifieerd. De berekening is daarmee niet boven iedere redelijke wetenschappelijke twijfel verheven.

De twee aspecten worden los van elkaar behandeld.

De aanvaardbaarheid van LEAS-iT

3.2.1.1 Het oordeel van de rechtbank over de aanvaardbaarheid van LEAS-iT is met name gebaseerd op de door RSG in reactie op het Apollon-rapport naar voren gebrachte NLR-notitie NLR-CR-2024-368.

3.2.1.2 In de kern stelt NLR, met name in § 2.2-2.3, dat met CLEO, EMEP/EEA en AEM een generieke berekening wordt gemaakt, terwijl met LEAS-iT een specifieke berekening wordt uitgevoerd, rekening houdend met omstandigheden die eigen zijn aan de luchthaven Schiphol. Het NLR wijst erop dat in al die methoden weliswaar rekening wordt gehouden met de specifieke op Schiphol aanwezige vliegtuigvloot, maar dat vervolgens geen rekening wordt gehouden met de exacte vlieg- en taxiroutes, de feitelijke duur van de verschillende vliegtuigbewegingen en de feitelijke motorstanden, die kunnen afwijken van de standaard motorstanden. Het NLR stelt dat met het gebruik van LEAS-iT sprake is van een ‘advanced approach’, en daarmee nog geen ‘sophisticated approach’ zoals bedoeld in ICAO-Doc 9889, terwijl CLEO, EMEP/EEA en AEM een ‘basic approach’ zouden representeren. Cliënten veronderstellen dat het NLR waar zij spreekt over een ‘basic approach’, in wezen doelt op een ‘simple approach’ zoals beschreven in tabel 3-1 van het ICAO-Doc.

3.2.1.3 Tabel 3-A1-2 van het ICAO-Doc bevat een overzicht van de verschillen tussen een ‘simple approach’ en een ‘sophisticated approach’. De tabel bevat ook informatie over een ‘advanced approach’. In de kern komt het verschil erop neer dat de ‘sophisticated approach’ zo veel mogelijk gebruikt maakt van daadwerkelijke gerealiseerde en gemeten gegevens. De ‘advanced approach’ maakt gebruik van luchthavenspecifieke gegevens. De ‘simple approach’ maakt gebruik van gegevens per vliegtuigtype, onafhankelijk van de luchthaven.

3.2.1.4 Cliënten merken op dat de door Apollon gehanteerde methode zo veel mogelijk gebruik maakt van radargegevens uit 2019. In zoverre is helemaal geen sprake van een ‘basic approach’. Op onderdelen is integendeel sprake van een ‘sophisticated approach’. Er is door Apollon rekening gehouden met de vliegsnelheid (tijdsduur), de vlieghoogte en feitelijke routes in de diverse vliegfasen en het gebruik van de

⁸ Dit betreft de vliegtuigemissies tot 3000 voet exclusief het gebruik van APU aan de gate.

verschillende afzonderlijke start- en landingsbanen. Al deze gegevens zijn immers via radio-transporters in 2019 waargenomen. Op overige onderdelen, waar geen daadwerkelijke gegevens beschikbaar zijn, zijn middels AEM en EMEP/EEA gemiddelde waarden genomen, horend bij een vliegtuigtype of luchthaven. In het model AEM zijn daarbij ook specifieke parameters voor Schiphol opgenomen. Zoals in bijlage 4 van het Apollon-rapport uiteen wordt gezet, gaat AEM daarbij ook niet uit van een standaard ICAO LTO-cyclus. Juist doordat AEM op luchthaven Schiphol toegespitste gegevens gebruikt, is in tabel 3.8 van het Apollon-rapport dan ook zichtbaar dat met AEM andere resultaten zijn verkregen dan met EMEP 2023. AEM biedt ook op die onderdelen dus nog altijd een ‘advanced approach’.

3.2.1.5 Cliënten wijzen er op dat To70 dit onderschrijft. In een vergelijkend onderzoek tussen beschikbare rekenmodellen merkt To70 op dat dat AEM een niveau 3 benadering geeft, en dus tot de meest specifieke categorie modellen kan worden gerekend.⁹

3.2.1.6 Doordat Apollon milieu in het Apollon-rapport, daar waar de data beschikbaar zijn en modellen dat toelaten, uit is gegaan van radargegevens, kunnen een aantal verklaringen van het NLR niet worden nagevolgd.

38 3.2.1.7 Andersom blijkt uit de door RSG en NLR aangehaalde gegevens, voor zover beschikbaar, helemaal niet dat LEAS-iT op alle onderdelen een ‘sophisticated approach’ hanteert. Ter illustratie wordt gewezen op de profielen voor de ‘thrust setting’ of motorstand, nu NLR de lagere ‘thrust setting’ in LEAS-iT als een belangrijke oorzaak voor verschillen lijkt aan te merken. Het NLR verwijst voor deze profielen in deelrapport 3b van de passende beoordeling naar een methodenrapport uit november 2019,¹⁰ waar in § 3.2.2.4 is aangegeven dat generieke gegevens per vliegtuigtype zijn gekozen. Daarbij is in beginsel een waarde uit de ANP-database genomen. Voor een aantal veelvoorkomende vliegvelden zijn zelf gegevens gekozen. Deze gegevens zijn echter niet ontleend aan werkelijke opgave door vervoerders, maar in het onderzoek afgeleid. Daarmee is van een ‘sophisticated approach’ in de zin van ICAO-Doc 9889 helemaal geen sprake.

3.2.1.8 Voorts wordt opgemerkt dat het verschil tussen AEM en EMEP/EEA enerzijds, en LEAS-iT anderzijds, zich voordoet in alle fasen van de LTO-cyclus. LEAS-iT berekent lagere emissies voor de approach, taxi, take-off en climb-out. Daarmee staat al vast dat het verschil tussen de resultaten niet met een simpele verklaring kan worden afgedaan. De langere taxitijden waar NLR op wijst, bieden bijvoorbeeld geen verklaring voor het feit dat LEAS-iT relatief lagere emissies berekent voor de approach-fase.

⁹ Zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1068046.pdf>, blz. 61

¹⁰ Zie <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-61d8fb26-fc9b-4254-b817-555ab153cd70/pdf>

3.2.1.9 Voor zover dat op basis van de summiere beschikbare gegevens mogelijk is, zetten cliënten hun onderzoek naar de oorzaken van de verschillen tussen de rekenresultaten voort. Zo nodig zullen zij dus ook nog een nader schrijven indienen waar in meer detail op de verschillen en de voor die verschillen door het NLR gegeven verklaringen wordt ingegaan.

3.2.1.10 Samenvattend is de opvatting van het NLR over de verschillen tussen LEAS-iT en AEM en EMEP/EEA te kort door de bocht. Dat LEAS-iT een ‘sophisticated approach’ hanteert, terwijl de andere modellen een ‘simple approach’ hanteren is gewoonweg onjuist. Alle drie de modellen hanteren een ‘hybrid approach’ waarin zowel aspecten van een ‘advanced approach’ en een ‘sophisticated approach’ vervat zijn. AEM maakt gebruik van specifieke gegevens over luchthaven Schiphol. Waar de modellen het gebruik van specifieke gegevens toelaten heeft Apollon milieu deze gegevens ingevuld aan de hand van radartracks van daadwerkelijk gerealiseerde vluchten. Grote verschillen tussen de twee benaderingen liggen dus niet in de lijn der verwachting. Het feit dat toch grote verschillen optreden in de totale berekende emissie, werpt twijfel op over de juistheid van de met LEAS-iT berekende emissies.

De transparantie van LEAS-iT

3.2.2.1 Cliënten streven ook hangende dit hoger beroep nog altijd naar het verkregen van een beter en vollediger inzicht in de werking van LEAS-iT, dat volgens hen niet transparant is. Zij verzetten zich daarom ook uitdrukkelijk tegen het tweede door de rechtbank in r.o. 46 gegeven oordeel aangaande LEAS-iT, inhoudende dat het op weg van cliënten had gelegen om informatie over LEAS-iT bij verweerder op te vragen, en dat het ontbreken van inzicht in het gehanteerde rekenmodel daarom geen gebrek van het bestreden besluit vormt.

3.2.2.2 Vooraf wordt opgemerkt dat cliënten reeds in afwachting van de uitspraak een verzoek om informatie hebben ingediend, teneinde inzicht te krijgen in de werking van LEAS-iT en de aannames en parameters die aan LEAS-iT ten grondslag liggen. Cliënten hebben een dergelijk verzoek behalve bij de Minister van LNVN ook ingediend bij de ministers van Infrastructuur en Waterstaat, nu laatstgenoemde in het verleden ook met LEAS-iT uitgevoerde berekeningen ter beoordeling heeft voorgelegd gekregen, te weten in het kader van eerdere algemene maatregelen van bestuur over luchthaven Schiphol en de daaraan ten grondslag gelegde MER-rapporten. De twee verzoeken alsmede de daarbij gevoegde notitie zijn als productie 1 meegezonden.

3.2.2.3 Beide ministers hebben het aan hen gerichte verzoek om informatie afgewezen in twee besluiten die hier als productie 2 worden overgelegd. In beide besluiten is in min of meer soortgelijke bewoordingen aangegeven dat de ministers niet over invoergegevens of uitvoergegevens van LEAS-iT beschikken. De ministers beschikken, zo

maken cliënten althans uit de verzoeken op, ook zelf niet over het programma LEAS-iT.

3.2.2.4 Het oordeel dat het op de weg van cliënten had gelegen om nadere informatie te vragen, is gelet op het voorgaande nogal wrang. Al hadden cliënten eerder om informatie gevraagd, dan nog hadden zij die niet gekregen, omdat ook de Minister er niet over beschikt. Cliënten zien daarin bevestiging van hun betoog dat de emissieberekeningen niet op een navolgbare wijze tot stand zijn gekomen. Zelfs de minister van LNVN heeft de berekeningen niet kunnen nalopen, noch kunnen vaststellen welke aannames en parameters er in het model LEAS-iT vervat zitten, maar heeft desondanks de gevraagde vergunning verleend.

3.2.2.5 Uw Afdeling heeft eerder in r.o. 14.3 en 14.4 van de PAS-verwijzingsuitspraak ECLI:NL:RVS:2017:1259 reeds een oordeel gegeven over de mate waarin rekenprogramma's inzichtelijk en controleerbaar moeten zijn, teneinde een ongelijkwaardige procespositie van partijen te voorkomen. Uw Afdeling heeft daarover een stevig oordeel geformuleerd, dat hieronder dan ook integraal wordt aangehaald:

14.3. [...] Voordeel van het PAS is dat de gevolgen van de maatregelen en de totale depositie van de economische ontwikkelingen integraal en in samenhang zijn beoordeeld. Daarnaast maakt het verplichte gebruik van AERIUS, zoals beschreven in 6.12-6.17, deels geautomatiseerde en efficiënte besluitvorming mogelijk. Het PAS, de bijbehorende passende beoordeling en AERIUS brengen echter ook het risico met zich dat de deels geautomatiseerde besluitvorming op grond hiervan niet inzichtelijk en controleerbaar is vanwege een gebrek aan inzicht in de gemaakte keuzes en de gebruikte gegevens en aannames. Indien belanghebbenden rechtsmiddelen willen aanwenden tegen op het PAS gebaseerde besluiten kan daardoor een ongelijkwaardige procespositie van partijen ontstaan. Zij kunnen in geval van besluitvorming op basis van een programma dat vanuit hun perspectief is te beschouwen als een zogenoemde "black box" immers niet controleren op basis waarvan tot een bepaald besluit wordt gekomen en of de zekerheid bestaat dat het project of andere handeling de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet zal aantasten.

14.4. Ter voorkoming van deze ongelijkwaardige procespositie rust in dit geval op genoemde ministers en de staatssecretaris de verplichting om de gemaakte keuzes en de gebruikte gegevens en aannames volledig, tijdig en uit eigen beweging openbaar te maken op een passende wijze zodat deze keuzes, gegevens en aannames voor derden toegankelijk zijn. Deze volledige, tijdige en adequate beschikbaarstelling moet het mogelijk maken de gemaakte keuzes en de gebruikte gegevens en aannames te beoordelen of te laten beoordelen en zo nodig gemotiveerd te betwisten, zodat reële rechtsbescherming tegen besluiten die op deze keuzes, gegevens en aannames zijn gebaseerd

mogelijk is, waarbij de rechter aan de hand hiervan in staat is de rechtmatigheid van deze besluiten te toetsen.

[Onderstrepingen toegevoegd door ondergetekende - AvH]

3.2.2.6 Cliënten achten het voor zich spreken dat deze uitspraak onverminderd van toepassing is op het programma LEAS-iT. Het programma LEAS-iT is namelijk het enige programma dat in de voorbereiding van het bestreden besluit is gebruikt om emissies van het project te berekenen in verschillende referentiesituaties. Het programma is dus een belangrijke, zo niet de belangrijkste pijler van de aan het bestreden besluit voorafgegane beoordeling.

3.2.2.7 Anders dan de rechtbank oordeelt, is het dus niet aan cliënten om aan het bevoegd gezag informatie te vragen. Dat betekent namelijk in de praktijk dat zij aan de hand van tegenberekeningen beredeneerde gokken moeten maken van de mogelijke aannames die in een rekenmodel zouden kunnen zitten, teneinde daarover vragen aan het bevoegd gezag te kunnen stellen. Van een behoorlijke rechtsgang is daarmee geen sprake.

3.2.2.8 Cliënten vinden voorts steun voor hun opvatting in een aanbeveling van het Aarhus Compliance Committee, waarin de openbaarheid wordt besproken van technische gegevens die onderliggend zijn aan een MER. Dit orgaan meent dat een bevoegde autoriteit mede moet beschikken over de modellen die aan MER ten grondslag liggen:

27. Article 5, paragraph 1, of the Convention requires public authorities to possess and update information relevant to their functions, and requires Parties to establish mandatory systems ensuring an adequate flow of information about proposed and existing activities which may significantly affect the environment. It is the understanding of the Committee that as a minimum this should include EIA studies in their entirety, including specific methodologies of assessment and modelling techniques used in their preparation.

28. EIA studies are prepared for the purposes of the public file in administrative procedure. Therefore, the author or developer should not be entitled to keep the information from public disclosure on the grounds of intellectual property law.¹¹

[onderstreping toegevoegd door ondergetekende - AvH]

3.2.2.9 Cliënten menen dat deze aanbeveling naar analogie kan worden toegepast in het geval van een passende beoordeling, nu een project in de zin van de MER-richtlijn altijd een project in de zin van de Hrl inhoudt, en nu de laatstgenoemde richtlijn in een strengere beoordeling voorziet.

11 ECE/MP.PP/2008/5/Add.7, p. 5

- 3.2.2.10 Concluderend persisteren cliënten in hun standpunt dat het bestreden besluit niet voldoende deugdelijk is gemotiveerd omdat de Minister geen adequaat inzicht heeft en geen adequaat inzicht kan bieden in de met LEAS-iT uitgevoerde berekeningen, die een belangrijke zo niet de belangrijkste pijler vormen van de voorafgaand aan het besluit uitgevoerde beoordeling.

Vergelijking methode NEC-rapportage

- 3.2.3 De rechtbank gaat er volgens te cliënten te eenvoudig aan voorbij dat het PBL met een model van TNO ook tot hogere emissies komt dan met LEAS-iT zijn berekend. Anders dan de rechtbank stelt, geeft deze berekening niet enkel een generieke benadering van de totale emissies. Het PBL maakt in haar achterliggende rapportage wel degelijk een uitsplitsing van verschillende emissiebronnen, vluchtfases en luchthavens. De gegevens In de rapportage van Apollon milieu zijn uiteraard alleen de LTO-emissies van het PBL op Schiphol (3,34 kton in 2019) vergeleken met diezelfde LTO-emissies in de Wnb aanvraag (2,69 kton per jaar). De emissies van het PBL zijn ongeveer 25% hoger.

Het verschil tussen LEAS-iT en PBL/NEC is niet herleidbaar gemotiveerd door verweerder. In het oordeel van de rechtbank lezen cliënten ook niet concreet wat de oorzaak is voor het verschil. Cliënten blijven dus bij hun standpunt dat het verschil een aanvullende bron van twijfel blijft voor de emissieberekening met LEAS-iT.

R.o. 51.1, 51.2 en 52.2; effecten depositie zwaveldioxide

De rechtbank overweegt dat in de DNV-notitie, die de rechtbank als aanvulling op de passende beoordeling beschouwt, is gesteld dat de emissie van zwaveldioxiden sinds 1990 sterk is afgenomen en de bijdrage van de luchtvaart minder dan 1 % is. De voorgenomen activiteit zou tot een zeer beperkte toename leiden op enkele Natura 2000-gebieden en daarmee geen significante effecten veroorzaken. De rechtbank wijst daarbij ook op een ecologische beoordeling van een ander project. De rechtbank verwijt cliënten geen deskundig tegenadvies ingebracht te hebben.

De rechtbank stelt vast dat uit de DNV-notitie niet volgt dat de autonome daling van zwaveldioxide is verdisconteerd in de mogelijk negatieve gevolgen van de activiteit, maar alleen dat de achtergronddepositie van zwaveldioxide vanwege die autonome daling laag is en de beperkte bijdrage van Schiphol betekent dat de zwaveldioxide-emissies van Schiphol geen ecologische factor van betekenis kan zijn. Aan die conclusie ligt volgens de rechtbank niet ten grondslag dat een (verdere) autonome daling nodig is om significante effecten van het project te voorkomen of te verminderen.

- 3.3.1 De rechtbank gaat er echter aan voorbij dat de effecten van zwaveldioxide-deposities niet op zichzelf staan. Deze leiden net als stikstofdepositie tot verzuring. De zwaveldioxidedeposities vanwege Schiphol leiden bovenop de stikstofdepositie tot extra verzuring. Daarmee leiden ze voor verzuring gevoelige habitats tot een verzwaring van hetzelfde probleem dat veroorzaakt wordt door stikstofdepositie.

Het valt niet in te zien waarom de zwaveldioxidedepositie vanwege Schiphol anders behandeld zou moeten worden dan de stikstofdepositie, nu hetzelfde effect, namelijk aantasting van natuurwaarden door verzuring, daardoor wordt veroorzaakt.

- 3.3.2 Gelet daarop kan ook niet de conclusie getrokken worden dat de zwaveldioxide-effecten vanwege Schiphol vanwege de lage achtergronddepositie aan zwavel en vanwege de beperkte bijdrage van Schiphol geen ecologische factor van betekenis kan zijn. De ecologische factor wordt veroorzaakt door de gecombineerde depositie van stikstof en zwavel; beiden potentieel zuurdepositie. Nu niet ter discussie staat dat de stikstofdepositie vanwege Schiphol een factor van betekenis kan zijn, kan de gezamenlijke stikstof- en zwaveldepositie eveneens een factor van betekenis zijn.
- 3.3.3 Dat zou slechts anders zijn indien door de autonome daling van de zwaveldepositie de totale zuurdepositie op de natuurgebieden zo laag zou zijn geworden, dat daardoor de natuurlijke kenmerken niet meer kunnen worden aangetast. Dat is echter niet het geval. Integendeel, zoals cliënten in de toelichting van hun beroep van 30 september 2024 op bladzijde 7 en verder hebben aangevoerd, heeft de autonome daling van de zwaveldepositie de afgelopen decennia er niet voor gezorgd dat de staat van instandhouding nu gunstig is. Nu de KDW van potentieel zure deposities nog steeds overschreden worden, blijven de potentieel zuur-emissies hun mogelijk significant negatieve effecten behouden. Dat wordt in de DNV-notitie niet bestreden. Dat geldt voor zwaveldeposities niet minder dan voor stikstofdeposities.
- 3.3.4 Nu de potentieel zuurdeposities vanwege de blijvende overschrijding van de KDW voor potentieel zuur de natuurlijke kenmerken nog steeds kunnen aantasten en de staat van instandhouding niet gunstig is, komt wel degelijk betekenis toe aan Uw jurisprudentie dat de autonome ontwikkelingen slechts in de passende beoordeling mogen worden betrokken bij het bepalen van de staat van instandhouding. Deze beroepsgrond heeft de rechtbank ten onrechte verworpen.
- 3.3.5 Daar komt bij dat blijkens § 4.6 op blz. 87 van het Apollon-rapport dat cliënten hebben ingebracht, uitgegaan moet worden van 600 ppm aan zwavelgehalte in de aangevraagde situatie. In de DNV-notitie is ten onrechte echter gerekend met 200 ppm. Dat is veel te laag. Dat is geen reële weergave van de zwavelemissies in de aangevraagde situatie. Zulks nog temeer niet, nu hierover niets in de vergunning is geregeld via voorschriften of anderszins, juist omdat het besluit niet steunt op een berekening van zwavelemissies. De zwaveldepositie is in de aangevraagde situatie dus veel te laag vastgesteld in de DNV-notitie. Zie in dit verband ook het rapport 'Potential for reducing aviation non-CO₂ emissions through cleaner jet fuel', CE Delft, februari 2022, bijgevoegd als productie 3. Hiervan gekopieerd van blz. 25:

Sulphur is present in fossil-based kerosene at concentrations thought to be around 600 ppm (the upper limit is 3,000 ppm). The sulphur in the fuel is largely converted to sulphur dioxide gas (SO₂), emitted in the exhaust and a small fraction (approximately 2%) is emitted directly as sulphuric acid. This sulphuric acid can be taken up on the surface of soot particles but in the presence of soot does not nucleate to form discrete particles, even at greater concentrations in the fuel.

Dit rapport bevestigt de bevindingen in het Apollon-rapport dus.

- 3.3.6 De zwavelemissie in de bestaande situatie (de referentie) is in de DNV-notitie bovendien juist veel te hoog vastgesteld. Deze zijn in tabel 3 weergegeven. Met ingang van 1996 moet volgens de EWG-richtlijn 93/12 voor brandstoffen (met uitzondering van uitsluitend kerosine) het zwavelgehalte worden beperkt tot 500 ppm. Dit is met ingang van 2000 in de EG-richtlijn 98/70 beperkt voor dieselachtige brandstoffen tot 350 ppm en uiterlijk in 2005 tot 50 ppm. Verder werd in EG-richtlijn 2005/27/EG vervolgens een limiet van 10 ppm voor zowel benzine als ook diesel bepaald (de 'Ultra Low Sulphur Diesel - ULSD'-norm). Bij volledig ontzwavelde diesel (dat wil zeggen: maximaal 10 ppm) treedt vrijwel geen zwavelemissie op. Het ontzwavelen is aldus voorgeschreven op basis van gewijzigde algemene Europese regelgeving. Die wijzigingen in regelgeving leidden tot een aanpassing van de toe te passen methoden en technieken en moeten geduid worden als de wijziging van een project. Zie Uw uitspraak ECLI:NL:RVS:2019:1604, r.o. 22.5. Gelet daarop kan er in de referentiesituatie nauwelijks een zwavelemissie vanwege het platformverkeer geclaimd worden. Toch zou er volgens tabel 3 in de referentiesituatie een forse zwavelemissie vanwege het platformverkeer optreden. Er is in tabel 3 dan ook een veel te hoge zwavelemissie in de referentie opgegeven.
- 3.3.7 De toename aan zwavelemissies is dus veel hoger dan de DNV-notitie aangeeft, door de te hoge referentieclaim voor het platformverkeer en de te lage berekende emissies voor de kerosine in de aangevraagde situatie. Want gewone diesel is ontzwaveld, maar kerosine niet.
- 3.3.8 Het verwijt van de rechtbank dat de bevindingen van DNV niet in een deskundigenrapport zijn betwist, is onterecht. Ten eerste hebben cliënten verwezen naar het deskundigenrapport van Apollon. Bovendien is de DNV-notitie pas op de uiterste deadline 11 dagen voor de zitting ingebracht, zodat het ook niet meer mogelijk was voor cliënten om een deskundigenrapportage in te brengen. Cliënten hebben het bovenstaande echter ter zitting ingebracht, waarbij zij zich hebben laten informeren door de deskundige dr.ir. Nijhuis, die ook ter zitting aanwezig was.
- 3.3.9 De depositietoename van 0,03 mol per ha per jaar die volgt uit de DNV-notitie is dan ook zeker sterk onderschat. Bovendien volgt uit vaste rechtspraak dat zonder nader ecologisch onderzoek, gebaseerd op objectieve verifieerbare gegevens, van een depositietoename beneden 0,05 mol per ha per jaar niet op voorhand gesteld kan worden

dat deze geen significante effecten kan veroorzaken. Zie Uw uitspraken ECLI:NL:RVS:2015:3111, r.o. 3.1 en Uw PAS-verwijzingsuitspraak ECLI:NL:RVS:2017:1259, r.o. 9.6. Dat nader ecologisch onderzoek, gebaseerd op objectieve verifieerbare gegevens, heeft niet plaatsgevonden in de DNV-notitie, die de rechtbank als passende beoordeling beschouwt. Noch elders in de aanvraagstukken heeft dat onderzoek plaatsgevonden. Er is dus geen sprake van een passende beoordeling die de conclusie draagt dat de natuurlijke kenmerken niet aangetast worden.

3.3.10 Daar komt dan nog de wijziging in de rechtspraak vanwege Uw Rendac-uitspraak bij, dat niet slechts een vergelijking met de referentiesituatie moet worden gemaakt, maar in de voortoets het effect van het hele project an sich moet worden betrokken. De projectdepositie is volgens de DNV-notitie 0,12 mol zwavel per ha per jaar op het Ilperveld en 0,14 mol op het Wormer- en Jisperveld, maar deze waarden zijn dus te laag. Bovendien moeten ze opgeteld worden bij de stikstofdepositie, wat niet is gebeurd.

3.3.11 De verwijzing naar het andere project waar de rechtbank in r.o. 51.1 nog op wijst, maakt de conclusie niet anders. In de DNV-notitie staat niet meer dan dat in 2021 een ecologische beoordeling ten behoeve van een ander project heeft plaatsgevonden, zonder dit document bij te voegen of de vindplaats te noemen. Uit het enkele noemen van dat onderzoek kan niet afgeleid worden dat de conclusie juist is, dat vergelijkbare toenames in zwaveldepositie niet leiden tot negatieve effecten. Bovendien geldt ook hier weer dat niet slechts naar de toename van het project mag worden gekeken, maar het project als zodanig moet worden beoordeeld.

R.o 54.1; afkap op 3000 voet

In r.o. 54.1 oordeelt de rechtbank dat er geen aanleiding is om de Regeling natuurbescherming onverbindend te verklaren voor zover daarin AERIUS Calculator is voorgeschreven. De rechtbank overweegt daartoe dat cliënten niet hebben aangetoond dat de door hen ingediende tegenberekening de deposities voortkomend uit emissies boven de 3000 voet wetenschappelijk betrouwbaar weergeeft. Verweerder heeft volgens de rechtbank voldoende onderbouwd dat deze deposities slechts een beperkte depositiebijdrage leveren op Nederlandse Natura 2000-gebieden. Verweerder heeft volgens de rechtbank voldoende gemotiveerd dat deposities voortkomend uit emissies boven de 3000 voet niet voldoende betrouwbaar kunnen worden weergegeven.

3.4.1 Cliënten verzetten zich tegen alle onderdelen van dit oordeel. Zij persisteren in hun standpunt dat de effecten van het project volledig in kaart dienen te worden gebracht en beoordeeld.

De verschillende afkapgrenzen

3.4.2.1 De rechtbank miskent in haar overwegingen dat emissies boven de 3000 voet uiteenvallen in verschillende onderdelen. Voor een goed begrip van het hoger beroep is dan ook van belang om uiteen te zetten

in welke onderdelen de emissies van luchtzijdige activiteiten uiteenvallen.

Emissies aan de grond als gevolg van landzijdige activiteiten komen in deze beroepsgrond niet aan bod.

Voor wat betreft de emissies vanaf zeeniveau tot 3000 voet (918 meter) is niet in geschil dat deze emissies moeten worden beoordeeld.

3.4.2.2 In de context van atmosferische depositie is sprake van een menglaag, die afhankelijk van het tijdstip van de dag in hoogte varieert. Deze hoogte komt uit op minimaal 500 meter bij veel bewolking, en op zonnige dagen zal deze hoger komen tot maximaal ongeveer 2000 meter hoogte. Deze hoogte van de menglaag ligt dus soms boven de 3000 voet, maximaal op ongeveer 2000 meter hoogte. Stikstofdepositiemodellen zoals het in AERIUS Calculator gebruikte OPS houden rekening met deze wisselende menglaaghoogte. De modellen voorzien daartoe in een mogelijkheid om aan te geven op welke tijdstippen emissies plaatsvinden.

3.4.2.3 Cliënten menen dat naast de emissies tot 3000 voet ook de emissies tot aan de menglaaghoogte dienen te worden doorgerekend en beoordeeld.

3.4.2.4 AERIUS Calculator, en het rekenmodel OPS waarvan AERIUS Calculator gebruik maakt, biedt de mogelijkheid om emissies tot 5000 meter te modelleren en door te rekenen. Cliënten menen dat naast alle hiervoor beschreven emissies ook de emissies tot 5000 meter doorgerekend moeten worden.

Boven de 5000 meter is het niet mogelijk om emissies door te rekenen met OPS.

3.4.2.5 Cliënten menen desalniettemin dat naast alle hiervoor beschreven emissies ook emissies boven 5000 meter dienen te worden doorgerekend en beoordeeld.

3.4.2.6 De rechtbank miskent dat de emissies boven de 3000 voet in verschillende lagen uiteenvalt. De uitspraak is niet op goede gronden tot stand gekomen, omdat de verschillen tussen de lagen niet door de rechtbank behandeld zijn.

Exceptieve toetsing is niet nodig voor emissies van 3000 voet tot 5000 meter

3.4.3.1 Cliënten menen dat de rechtbank een onjuiste en onvolledige toets heeft aangelegd door de beroepsgrond over de afkap op 3000 voet enkel te bespreken in de vorm van exceptieve toetsing van de Regeling natuurbescherming.

3.4.3.2 Van belang is dat in art. 2.1 van de Regeling natuurbescherming (Rnb) voor de beoordeling van stikstofeffecten van een project het

gebruik van AERIUS Calculator verplicht is gesteld. Jaarlijks wordt deze regelgeving aangepast om de meest recente versie van AERIUS Calculator op te nemen, en ook in de Omgevingsregeling is eenzelfde verplichting voortgezet.

- 3.4.3.3 Verder staat vast dat AERIUS Calculator gebruik maakt van OPS¹². OPS is geschikt voor het doorrekenen van emissies tot 5000 meter. Ter vergelijking wordt opgemerkt dat 3000 voet overeenkomt met 914 meter.
- 3.4.3.4 Nu met behulp van AERIUS Calculator stikstofdeposities voortkomend uit emissies tot 5000 meter kunnen worden doorgerekend, is het voor het beoordelen van deze emissies gelet op het voorgaande niet nodig om de Regeling natuurbescherming onverbindend te verklaren. In AERIUS Calculator kunnen emissies tot 5000 meter worden ingevoerd. AERIUS voorziet in een doorrekening van deze emissies, waarbij gebruik wordt gemaakt van OPS.
- 3.4.3.5 De rechtbank heeft, door ervan uit te gaan dat de Regeling natuurbescherming onverbindend verklaard dient te worden om emissies boven de 3000 voet door te rekenen, een te strenge toets aangelegd voor wat betreft de emissies tussen 3000 voet en 5000 meter. De exceptieve toetsing van een algemeen verbindend voorschrift is immers een terughoudende wijze van toetsing, waarbij slechts in uitzonderlijke situaties wordt overgegaan tot het onverbindend verklaren van het getoetste voorschrift. Voor het beoordelen van de genoemde emissies had de rechtbank het bestreden besluits 'slechts' hoeven te beoordelen langs de lijn van art. 2.1 Rnb, waarbij ten overvloede wordt opgemerkt dat, voor zover art. 2.1 Rnb niet al voorziet in een verplichting om emissies tot 5000 meter door te rekenen en beoordelen, een richtlijnconforme uitleg van dat artikel hier alsnog toepast.

Cliënten hoeven niet op wetenschappelijk betrouwbare wijze aan te tonen welke emissies plaatsvinden

- 3.4.4.1 De rechtbank overweegt volgens cliënten ten onrechte dat zij niet hebben aangetoond dat de door hen ingediende tegenberekening de deposities voortkomend uit emissies boven de 3000 voet wetenschappelijk betrouwbaar weergeeft, en dat verweerder voldoende heeft gemotiveerd dat deposities voortkomend uit emissies boven de 3000 voet niet voldoende betrouwbaar kunnen worden weergegeven. De rechtbank stelt hiermee volgens cliënten een onjuiste en te hoge eis aan hun beroep.
- 3.4.4.2 Dat een te hoge eis aan het beroep wordt gesteld, valt in te zien aan de hand van de formulering van art. 6 lid 3 Hrl, waar de gronden van cliënten op gebaseerd zijn. Het is blijkens de letterlijke tekst van de Habitatrichtlijn niet aan cliënten om zekerheid te bieden over het

¹² <https://www.aeriusproducten.nl/wetenschappelijke-onderbouwing>

optreden van bepaalde gevolgen. Juist de tegenovergestelde regel geldt. Het is aan het bevoegd gezag om de zekerheid te verkrijgen over de afwezigheid van bepaalde gevolgen:

3. Voor elk 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, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

3.4.4.3 Cliënten refereren zich wat dat betreft ook aan vaste jurisprudentie van het Hof, die bijvoorbeeld is weergegeven in het arrest van 7 september 2004, ECLI:EU:C:2004:482:

- 56 De conclusie is dus dat voor het plan of project slechts toestemming kan worden verleend indien de bevoegde nationale autoriteiten de zekerheid hebben verkregen dat het geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied.
- 57 Wanneer er onzekerheid bestaat of deze schadelijke gevolgen voor het gebied zullen uitblijven, zal de bevoegde autoriteit dus toestemming voor het betrokken plan of project moeten weigeren.
- 58 In dit verband moet worden vastgesteld dat in het in artikel 6, lid 3, tweede volzin, van de habitatrichtlijn neergelegde toestemmingscriterium het voorzorgsbeginsel besloten ligt (zie arrest van 5 mei 1998, National Farmers' Union e.a., C-157/96, Jurispr. blz. I-2211, punt 63) en dat dit het mogelijk maakt om aantasting van beschermde gebieden als gevolg van plannen of projecten, op efficiënte wijze te voorkomen. Met een minder streng toestemmingscriterium zou de verwezenlijking van de doelstelling van bescherming van de gebieden, het doel van deze bepaling, niet even goed kunnen worden gegarandeerd.
- 59 De bevoegde nationale autoriteiten geven dus ingevolge artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, op basis van de resultaten van de passende beoordeling van de gevolgen van de mechanische kokkelvisserij voor het gebied, in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen daarvan, slechts toestemming voor deze activiteit indien zij de zekerheid hebben verkregen dat die activiteit geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het gebied. Dit is het geval wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn (zie mutatis mutandis arrest van 9 september 2003, Monsanto Agricoltura Italia e.a., C-236/01, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punten 106 en 113).

- 3.4.4.4 Het Hof stelt aan het bevoegd gezag de eis om buiten redelijke wetenschappelijke twijfel vast te stellen dat er **geen** schadelijke gevolgen zijn. Als dit niet vast kan worden gesteld, mag er geen toestemming worden verleend. Dit is een compleet andere en veel strengere toets dan de toets waar de rechtbank vanuit is gegaan, namelijk dat er toestemming mag worden verleend tenzij de schadelijke gevolgen met wetenschappelijke zekerheid plaatsvinden.
- 3.4.4.5 Cliënten merken daarbij op dat in deze procedure noch door verweerder, noch door Royal Schipholgroep is bestreden dát schadelijke gevolgen optreden vanwege de emissie van stikstof boven de 3000 voet. In geschil is enkel de vraag hoe groot deze gevolgen zijn en of de omvang van deze gevolgen met wetenschappelijke betrouwbaarheid op een resolutie van 1 hectare kan worden gekwantificeerd. Ook als u vaststelt dat deze gevolgen niet wetenschappelijk betrouwbaar kunnen worden gekwantificeerd, dan nog menen cliënten dat uit het bestaan van deze gevolgen een dwingende verplichting volgt om de aanvraag af te wijzen.
- 3.4.4.6 Verder menen cliënten dat het enkel niet vaststellen van de gevolgen op zich al een gebrek is dat noopt tot vernietiging van het bestreden besluit. Immers dienen de schadelijke gevolgen van een project volgens vaste jurisprudentie van het Hof in alle gevallen nauwkeurig te worden geïdentificeerd.¹³ Het in zijn geheel niet becijferen van de gevolgen van emissies boven de 3000 voet verdraagt zich daar niet toe. Ook als de gevolgen van deze emissies niet met een bepaalde nauwkeurigheid zouden kunnen worden geïdentificeerd, dan nog is het volgens cliënten aan initiatiefnemer en verweerder om de gevolgen zo nauwkeurig mogelijk te identificeren.
- 3.4.4.7 Cliënten benadrukken in dit kader verder dat het RIVM in haar kennisnotitie d.d. 8 november 2024 nergens heeft gesteld dat het toepassingsbereik van OPS begrensd is op 3000 voet. Dit is een standpunt van de Minister dat zij niet aan de notitie van het RIVM kan ontleenen. Het RIVM geeft in haar notitie enkel aan dat het wetenschappelijke toepassingsbereik niet gelijk is aan de softwarematige invoerlimiet op 5000 meter. Het RIVM doet in de notitie geen uitslating over de grens die wel als toepassingsbereik geldt. Over de 3000 voet zegt het RIVM niet dat dit de grens is van het wetenschappelijke toepassingsgebied van OPS. Het RIVM stelt integendeel dat dit een afkapgrens betreft die voortkomt uit de rapportagesystematiek van de National Emissions Ceilings. De stelling van de Minister dat op 3000 voet sprake zou zijn van een grens aan de betrouwbaarheid van een berekening heeft dus geen enkele wetenschappelijke onderbouwing.

13ECLI:EU:C:2012:560, punt 119 en daarin aangehaalde rechtspraak

- 3.4.4.8 Al met al zijn de overwegingen van de rechtbank, dat cliënten er volgens de rechtbank niet in zijn geslaagd de deposities boven de 3000 voet betrouwbaar weer te geven, en dat verweerder voldoende betrouwbaar heeft gemotiveerd dat deze deposities niet voldoende betrouwbaar kunnen worden weergegeven, onterecht. De overwegingen volgen niet uit het geldende toetsingskader en zijn niet bepalend voor de vraag of al dan niet terecht toestemming is verleend.

Deposities boven de 3000 voet kunnen wel betrouwbaar worden berekend

- 3.4.5.1 Hoewel uit het voorgaande blijkt dat strikt genomen niet relevant is hoe betrouwbaar de depositiebijdrage van emissies boven de 3000 voet kan worden berekend, weerspreken cliënten expliciet dat deze bijdrage niet betrouwbaar kan worden berekend. Zij verzetten zich ook tegen dit onderdeel van de uitspraak van de rechtbank.

- 3.4.5.2 Niet in geschil is dat op grotere hoogtes met name nog sprake is van natte depositie. In figuur 4.6 van het Apollon-rapport is dit weergegeven. Door verweerder wordt dit ook onder verwijzing naar het RIVM uiteengezet op blz. 19 en blz. 20 van het verweerschrift in beroep.

- 3.4.5.3 Juist de overgang naar natte depositie is volgens verweerder internationaal gezien redengevend geweest om emissies onder en boven de 3000 voet apart rapporteren. Cliënten hebben in beroep reeds aangevoerd dat juist de berekening van natte depositie meer betrouwbaar kan plaatsvinden dan de berekening van droge depositie. Ook het RIVM bevestigt in haar kennisnotitie d.d. 8 november 2022 dat boven de menglaag vrijwel uitsluitend natte depositie te verwachten is. Het RIVM erkent ook dat de totale natte depositie over het algemeen goed kan worden gemodelleerd.

- 3.4.5.4 Cliënten zien hun standpunt verder bevestigd in RIVM Rapport 2022-0085.¹⁴ In dat rapport is het aan AERIUS Calculator ten grondslag liggende rekenmodel OPS herhaaldelijk gekalibreerd op alle beschikbare metingen, met uitzondering van één weggelaten meting. Vervolgens wordt een voorspelling van deze weggelaten meting gedaan, die met de daadwerkelijke meting wordt vergeleken. Op die manier kan een inschatting worden verkregen van de onzekerheden van het model. Op blz. 10 van het rapport is aangegeven dat natte depositie relatief eenvoudig te meten is. Neerslag kan simpelweg worden opgevangen en bemonsterd. Daarom zijn er ook veel metingen van natte depositie beschikbaar. Dit resulteert op blz. 14 in een onzekerheid voor de natte depositie van nitraat van 26%.¹⁵ Voor droge depositie van de hier relevante deeltjes zijn blijkens blz. 16 juist geen directe metingen beschikbaar. Er dienen verschillende parameters gekalibreerd te

¹⁴ <https://www.rivm.nl/publicaties/uncertainty-in-determined-nitrogen-deposition-in-netherlands-status-report-2023>

¹⁵ De onzekerheid voor ammoniak is in dezen niet relevant, omdat het onderhavige project nagenoeg geen emissie van ammoniak veroorzaakt.

worden die blijkens blz. 17 opgeteld een onzekerheid hebben van 91-104%, afhankelijk van het type stikstof.

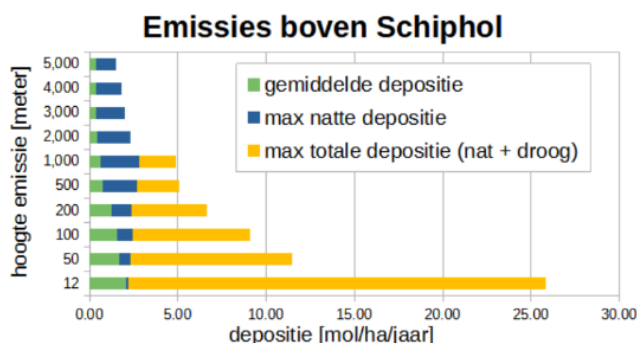
- 3.4.5.5 De depositie voortkomend uit emissies boven de 3000 voet kan dus voldoende betrouwbaar worden vastgesteld. Dat kan met OPS naar verwachting tot een hoogte van 5 km maar zeker ook met andere modellen zoals EMEP. Juist omdat het vooral gaat om natte deposities mag aangenomen worden dat de betrouwbaarheid daarvan voldoende groot is. Het oordeel van de rechtbank, dat emissies voortkomend uit deposities boven de 3000 voet niet voldoende betrouwbaar kunnen worden vastgesteld, is hiermee niet verenigbaar en kan volgens cliënten geen stand houden.

De depositiebijdrage van emissies boven de 3000 voet is niet beperkt

- 3.4.6.1 Dat de gevolgen van emissies boven de 3000 voet niet zijn geïdentificeerd steekt cliënten omdat de gevolgen volgens hen groot zijn. Zij verzetten zich dan ook tegen het oordeel van de rechtbank dat depositie van boven de 3000 voet slechts een beperkte depositiebijdrage leveren op Nederlandse Natura 2000-gebieden.

- 3.4.6.2 Cliënten verwijzen vooraleerst naar de door hen overgelegde contra-expertise van Apollon milieu. Apollon milieu heeft door het invoeren van puntbronnen met gelijkblijvende emissies maar op verschillende hoogtes in figuur 4.6 inzichtelijk gemaakt hoe de depositiebijdrage van de emissiehoogte afhangt. Weliswaar moet aan verweerder worden toegegeven dat emissies laag bij de grond relatief meer deposities veroorzaken. Dat laat echter onverlet dat de deposities voortkomend uit emissies boven de 1000 meter nog altijd aanwezig zijn. Uit figuur 4.6 blijkt dat deposities vanuit grotere emissiehoogte zeker niet verwaarloosbaar klein zijn in verhouding tot de deposities voortkomend uit lagere emissiehoogte.

figuur 4.6: effect van de hoogte op de berekende deposities



In hiernaast getoonde figuur is het effect van de hoogte van een emissie puntbron van 100 g/s (=3,15 kton/jaar) boven Schiphol (RDC 112.000x480.000) op alle hexagonen van Nederlandse Natura 2000 gebieden weergegeven. De droge depositie blijkt boven 1.250-2.000 snel af te nemen, waarna iets boven 2.000 meter enkel natte depositie overblijft. Ook blijkt dat de maximale deposities al bij enkele tientallen meters veel minder zijn, dan indien de emissies op grondniveau plaatsvinden.

- 3.4.6.3 Door Apollon milieu zijn verder de gevolgen van emissies tussen de 3000 voet en 5000 meter met behulp van AERIUS Connect¹⁶

¹⁶AERIUS Connect voert een berekening uit identiek aan de berekening van AERIUS Calculator. Waar AERIUS Calculator via een web-interface beschikbaar is, kan AERIUS Connect vanaf een eigen interface via

doorgerekend. Uit de figuur blijkt, dat indien dezelfde bron bij Schiphol hoger is gelegen, de omvang van de deposities afneemt. Echter deze afname begint al vrij snel. Zo is de maximale depositie op grondniveau (12 meter) ruim twee keer groter dan op 50 meter hoogte. De afname die op grotere hoogte plaatsvindt is vervolgens relatief gezien minder groot.

3.4.6.4 Vervolgens zijn de rekenresultaten door Apollon milieu met behulp van eigen software grafisch weergegeven in figuur 4.7. Uit de figuur blijkt duidelijk dat enkel dit deel van de emissies, dat door verweerder in het geheel niet beoordeeld is, nog altijd in een zeer groot gebied een depositie van meer dan 1 mol N/ha/jaar veroorzaakt. Bovendien wordt in enkele gebieden zelfs een depositie van 3 tot 5 mol N/ha/jaar veroorzaakt.

3.4.6.5 Anders dan de Minister, die dit feit in het geheel niet heeft onderzocht, zijn de deposities voortkomend uit emissies boven de 3000 voet niet gering. Weliswaar neemt het lokale depositie-effect van een emissie af naarmate deze emissie hoger plaatsvindt. Daarentegen neemt de omvang van de totale emissies boven de 3000 voet juist sterk toe. Apollon milieu heeft vastgesteld dat de emissie tussen 3000 voet en 5 km twee-derde van alle emissies tot 5 km van Schiphol vertegenwoordigen (blz. 85 van het rapport). En als gevolg daarvan leidt dit ertoe dat een-derde van alle deposities berekend tot 5 km afkomstig is van emissies boven de 3000 voet.

3.4.6.6 Dat de deposities als gevolg van emissies boven de 3000 voet niet beperkt zijn, wordt door verweerder slechts ten dele betwist. Op blz. 21 van het verweerschrift in beroep is immers toegegeven dat de emissies veroorzaakt door vliegverkeer van en naar Nederlandse luchthavens boven de 3000 voet een gemiddelde depositiebijdrage van 0,2 mol N/ha/jaar over alle Nederlandse Natura 2000-gebieden veroorzaken. Een groot deel daarvan zal aan luchthaven Schiphol moeten worden toegerekend, nu luchthaven Schiphol de enige grote luchthaven in Nederland is.

3.4.6.7 Een bijdrage van 0,2 mol N/ha/jaar is over heel Nederland bezien bovendien een erg grote bijdrage. Ter vergelijking wordt verwezen naar tabel 10 op blz. 55 van RIVM rapport 2021-0200.¹⁷ In deze tabel is de gemiddelde depositiebijdrage over alle Nederlandse Natura 2000-gebieden weergegeven voor de grootste industriële piekbelasters in Nederland. Uit de tabel blijkt dat er slechts acht bedrijven in Nederland zijn met een grotere gemiddelde bijdrage dan 0,2 mol N/ha/jaar. Cliënten merken daarbij aanvullend op dat voor de emissies van drie van deze bedrijven, te weten Rockwool B.V., ADM Cocoa BV en Saint Gobain Construction Products, een plan tot stand is gekomen of zelfs al ten uitvoer gebracht om de emissies grotendeels

een API worden aangeroepen. Dat maakt AERIUS Connect geschikt voor het invoeren van grote aantallen bronnen. Ook RSG heeft voor haar aanvraag gebruik gemaakt van AERIUS Connect.

17 <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2021-0200.pdf>

te saneren, waardoor nog maar vijf bedrijven overblijven. Zo bezien betreft de door het RIVM vastgestelde en door verweerder aangehaalde berekening van de depositie een serieuze bijdrage aan de belasting op Natura 2000-gebieden.

- 3.4.6.8 Verweerder stelt in haar verweerschrift overigens herhaaldelijk, zowel op blz. 20 als op blz. 21, dat de depositiebijdrage tussen de 3000 voet en de 5000 meter ongeveer 10 procent bedraagt van de depositie tot 3000 voet. Cliënten zien ook hierin bevestigd dat het om substantiële emissies gaat waarvan aannemelijk is dat deze significante gevolgen kunnen hebben.

Depositiebijdrage van emissies boven de 3000 voet is niet passend beoordeeld

- 3.4.7.1 Met het voorgaande leggen cliënten de bewijslast echter nog hoger dan deze voor hen werkelijk ligt. Zoals eerder betoogd, heeft de rechtbank de bewijslast namelijk ten onrechte bij cliënten neergelegd, waar het eigenlijk aan de Minister is om significante negatieve effecten in een passende beoordeling met wetenschappelijke zekerheid uit te sluiten. Subsidiair betogen cliënten daarom dat, ook als significante negatieve effecten niet aannemelijk zijn, deze nog altijd niet door de minister zijn uitgesloten.

- 3.4.7.2 Opgemerkt wordt dat de nadere motivering van de Minister in wezen behelst dat alle emissies boven de 3000 voet niet significant zijn. Er is dus sprake van een ‘generieke passende beoordeling’, zoals deze bijvoorbeeld is besproken in het PAS-arrest (ECLI:EU:C:2018:882, r.o. 112) en de uitspraak Porthos-I (ECLI:NL:RVS:2022:3159, r.o. 33-33.3). Blijkens r.o. 33.3 van laatstgenoemde uitspraak dient deze generieke beoordeling aan dezelfde eisen te worden gehouden als een beoordeling voor een individueel project.

- 3.4.7.3 De Minister verwijst ter onderbouwing van de 3000 voet afkapgrens naar een kennisnotitie d.d. 8 november 2024. Daarin wordt aangegeven dat de grens volgt uit de berekeningsmethodiek voor de National Emissions Ceiling, waar ICAO Annex 16, Volume II wordt gevolgd. Terzijde wordt opgemerkt dat dit document niet openbaar beschikbaar is en niet ter inzage gelegd, waardoor op dit deel van de generieke passende beoordeling geen inspraak heeft kunnen plaatsvinden. Blijkens de verwijzing van het RIVM is de betreffende methodiek echter ook verwerkt in ICAO DOC 9889. In hoofdstuk 8 is daar aangegeven dat emissies boven de 3000 voet niet relevant zijn voor de luchtkwaliteit, onder verwijzing naar het rapport FAA-AEE-00-01, DTS-34 uit het jaar 2000, dat hier als productie 4 wordt overgelegd.

- 3.4.7.4 In het onderzoek zijn verschillende hypothetische concentratieberekeningen uitgevoerd om de effecten van emissies op verschillende hoogtes voor de lokale luchtkwaliteit te beoordelen. Vastgesteld wordt dat deze effecten boven de 3000 voet insignificant

worden. Het gaat dus om effecten op leefniveau in de lucht. In zowel de ICAO DOC 9889 als de NEC-richtlijn zijn dezelfde effecten aan de orde. Ook daar gaat het om luchtkwaliteit

3.4.7.5 Het onderzoek doet dus uitspraken over de luchtkwaliteit. In de passende beoordeling gaat het daarentegen om belasting op de natuur vanwege depositie. Dat verschil is van belang omdat boven de 3000 voet nog met name natte depositie plaatsvindt. Natte depositie regent direct naar de bodem en heeft dus geen of nauwelijks effect op de lokale luchtkwaliteit. Dat laat onverlet dat natte depositie wel een effect heeft op de bodem en dus in de natuur een effect kan veroorzaken. Dit betreft echter een ander effect dat in de NEC, in de ICAO DOC 9889 niet aan de orde is, en in het rapport FAA-AEE-00-01, DTS-34 niet is onderzocht. De generieke passende beoordeling waar de Minister haar besluit op baseert gaat dus helemaal niet over effecten in de natuur.

3.4.7.6 Cliënten trekken een parallel met Uw uitspraken over Rav-emissiefactoren (bv. ECLI:NL:RVS:2022:2557). Mogelijk is de conclusie dat effecten niet significant zijn in het milieuspoor voldoende zeker. Dat maakt echter nog niet dat deze conclusie ook in het natuurspoor opgaat. In casu is het verschil tussen de beide sporen zelfs nog groter dan in de Rav-zaken. Behalve dat in het natuurspoor een hogere mate van zekerheid wordt vereist, geldt namelijk dat in dit specifieke geval in het natuurspoor een ander schadelijk werkingspad van stikstofemissies aan de orde is dan in het milieuspoor het geval is.

3.4.7.7 Al met al zijn significante negatieve effecten als gevolg van emissies boven de 3000 voet in de generieke passende beoordeling waar de Minister naar verwijst niet met de vereiste wetenschappelijke zekerheid uitgevoerd. De rechtbank heeft dat niet onderkend.

Deposities boven 5000 meter kunnen ook betrouwbaar worden doorgerekend

3.4.8.1 Volgens cliënten zijn ook emissies boven de 5000 meter betrouwbaar aan een luchthaven toe te rekenen.

3.4.8.2 Uit het Apollon-rapport blijkt dat boven de 5000 meter het chemisch evenwicht van met name stikstofoxiden ($\text{NO} - \text{NO}_2$) verschuift ten opzichte van het evenwichtsniveau dat aan de grond plaatsvindt. Dit blijkt uit bemonstering op verschillende hoogtes boven de Noordzee. Het OPS-model houdt geen rekening met gewijzigde chemische evenwichten. Om deposities afkomstig van emissies boven 5000 meter te kunnen berekenen zijn daarom atmosferische modellen nodig die wel rekening houden met de chemie.

3.4.8.3 Cliënten hebben reeds in beroep gewezen op alternatieve atmosferische (stikstof)depositiemodellen waarmee deze doorrekening kan plaatsvinden. Cliënten hebben tevens gewezen op de mogelijkheid van gecombineerde modellering, waardoor ook met alternatieve

modellen een hoge resolutie (één hectare hexagonen) kan worden bereikt op Nederlandse Natura 2000-gebieden.

- 3.4.8.4 Cliënten persisteren in hun standpunt dat ook de effecten van emissies boven de 5000 meter moeten worden doorgerekend. Een passende beoordeling moet immers volgens vaste jurisprudentie alle aspecten van een project in ogenschouw nemen.¹⁸

Conclusie

- 3.4.9 Al met al mist het oordeel van de rechtbank over de beoordeling van emissies boven de 3000 voet de benodigde nuance en is het oordeel op verschillende punten onjuist. De rechtbank miskent dat de emissie boven de 3000 voet in delen uiteenvalt, en laat na op de verschillende delen in te gaan. Anders dan de rechtbank oordeelt is de depositie voortkomend uit emissies boven de 3000 voet voldoende betrouwbaar te berekenen en aanzienlijk. In ieder geval staat vast dat deze emissies tot deposities leiden, die ongeacht de mogelijke wijze van berekenen niet aan iedere vorm van beoordeling onttrokken mogen worden.

R.o. 57.1; Plumerise

De Minister had erkend dat een onjuiste emissiehoogte was aangehouden in de berekeningen. De rechtbank stelt vast dat een herstelberekening is overgelegd. Het betreft hier de berekening in bijlage 3b bij de brief van Schiphol van 8 november 2024. De onjuistheid is hiermee volgens de rechtbank hersteld.

- 3.5.1 In genoemde bijlage 3b wordt gesteld dat de fout 0,03 mol per ha per jaar betreft en dat deze fout valt binnen de overgebleven depositierechten van de externe saldering. In bijlage 3b is echter gerekend met de nieuwe versie van AERIUS (2024). Dan mag niet een dergelijke verschilberekening gemaakt worden met de oude berekening op basis van AERIUS 2022. Dat is appels met peren vergelijken. De conclusie dat de berekening van de emissiehoogte onjuist was, betekent dat het besluit niet draagkrachtig gemotiveerd was en dat een nieuwe berekening van de depositie vanwege het project Schiphol plus de depositie van de saldogevers volledig met de nieuwe versie van AERIUS gemaakt had moeten worden. Daarbij had dan uiteraard tevens rekening moeten worden gehouden met de verlaging van een aantal KDW's. En vervolgens zou uit die berekening dan moeten volgen of er per saldo nergens een toename plaatsvindt. Dat volgt echter niet uit de bijlage 3b.

- 3.5.2 Het is immers niet zeker of met de nieuwe AERIUS-versie de toename vanwege het herstel van de fout nog steeds binnen de overgebleven depositierechten valt, zeker niet nu er extra hexagonen berekend moeten worden vanwege de wijziging van de KDW's.

18: ECLI:EU:C:2004:482, r.o. 54

R.o. 59.1; rekenafstand 25 km

De rechtbank verwijst naar Uw uitspraak ECLI:NL:RVS:2023:1299 over de afkap.

- 3.6.1 De rechtbank gaat hiermee voorbij aan de rechtsvraag die in deze kwestie is opgeworpen, namelijk dat Schiphol geen puntbron is, maar een oppervlaktebron. Daardoor leidt de afkap niet overal tot dezelfde rekengrens en is er een zone tot enkele kilometers binnen de 25 km-afstand, waarbij slechts een deel van de activiteiten van Schiphol in beeld zijn gebracht. Zie blz. 8 van de toelichting van het beroep van 30 september 2024.
- 3.6.2 In het geval van Schiphol is in feite sprake van een cumulatie van een groot aantal individuele bronnen. Uw Afdeling is in uitspraak ECLI:NL:RVS:2023:1299 tot het oordeel gekomen dat het aannemelijk is dat de onzekerheid in de berekende depositiebijdrage van een individuele bron op afstanden buiten 25 km groter is dan een factor 2 en dat de onzekerheid van de modelresultaten van individuele bronberekeningen groter is dan bij cumulatieve bronberekeningen (r.o. 34). Daarom is het toepassingsbereik voor het berekenen van depositiebijdragen van individuele bronnen beperkt tot 25 km. Voor het berekenen van de cumulatie van alle bronnen is het toepassingsbereik echter groter dan 25 km (r.o. 35.3). Gelet hierop zouden tot op 25 km van de uiterste individuele emissiebron van Schiphol, de bijdragen van alle emissiebronnen van het project Schiphol in de berekening moeten worden betrokken, ook als de individuele bronnen op meer dan 25 km afstand liggen. Als voorbeeld wordt gewezen op Natura 2000-gebied Noordhollands Duinreservaat. Dit bevindt zich ten noordwesten van Schiphol en strekt zich uit tot op meer dan 25 km van de uiterste noordwestelijke emissiebron van Schiphol. De gevolgen vanwege Schiphol zouden tot op dit punt op 25 km van de uiterste noordwestelijke emissiebron van Schiphol in kaart moeten worden gebracht, en daarbij zouden de bijdragen van alle emissiebronnen vanwege Schiphol tot dat punt in kaart moeten worden gebracht, en niet alleen van de uiterste noordwestelijk gelegen emissiebron. Op 25 km van de uiterste noordwestelijke emissiebron van Schiphol domineert immers het effect van de cumulatie van alle bronnen van Schiphol boven het individuele effect van die enkele uiterste noordwestelijke emissiebron en dat cumulatieve effect kan voldoende nauwkeurig worden bepaald. Zodoende kan binnen de zone van 25 km vanaf de uiterste noordwestelijke emissiebron het cumulatieve effect van alle Schiphol-bronnen buiten 25 km worden betrokken. Dit levert dan een juist en volledig beeld op van de deposities vanwege Schiphol op deze afstand. Wanneer het cumulatieve effect van deze bronnen niet is betrokken, zoals Schiphol heeft gedaan, levert dit uiteraard geen juist en volledig beeld op van de depositie vanwege Schiphol op deze afstand. Immers dan wordt op 25 km ten noordwesten van de uiterste noordwestelijke emissiebron van Schiphol, uitsluitend nog het depositie-effect van die ene uiterst noordwestelijke emissiebron in beeld gebracht en wordt voorbijgegaan aan alle overige emissiebronnen van Schiphol. Dat levert uiteraard een

onderschatting op van de depositie vanwege Schiphol. Wat als voorbeeld hier geldt voor het Noordhollands Duinreservaat, geldt uiteraard eveneens voor Natura 2000-gebieden in andere windrichtingen ten opzichte van Schiphol, die liggen op 25 km afstand van de uiterste individuele emissiebron in de richting van die Natura 2000-gebieden.

r.o. 63.1 en 63.2; wegverkeer

De rechtbank overweegt in de tweede alinea van r.o. 63.1 dat in de referentiesituatie 76.713 fossiele verkeersbewegingen konden plaatsvinden.

De rechtbank overweegt in r.o. 63.2 dat de uit te voeren additionaliteitstoets niet ziet op het voorgenomen mobiliteitsplan. Het voorgenomen mobiliteitsplan is volgens de rechtbank geen maatregel die ook zelfstandig als instandhoudingsmaatregel of passende maatregel kan worden ingezet. De rechtbank overweegt daartoe “dat aantrekkend wegverkeer geen onderdeel is van de vergunde activiteit, maar een rechtstreeks gevolg daarvan”.

3.7.1 Het oordeel van de rechtbank in r.o. 63.1 is relevant omdat ditzelfde aantal verkeersbewegingen als vergunningsvoorschrift voor de beoogde situatie is vastgesteld, en de rechtbank daar in r.o. 63.2 de conclusie uit afleidt dat er geen toename en dus geen gevolgen optreden.

57 Cliënten menen dat de rechtbank hier de verkeerde toets heeft aangelegd. De toets zoals deze door de rechtbank wordt beschreven vergelijkt de gevolgen van een situatie in 2003 met de gevolgen van een andere situatie in het heden. Daarmee worden autonome ontwikkelingen die sinds 2003 zijn opgetreden ten onrechte aan het projecteffect van de wijziging van luchthaven Schiphol toegeschreven.

3.7.2 Het aantal verkeersbewegingen dat bij maximale benutting in 2003 of op grond van het Aanwijzingsbesluit 2000 zou plaatsvinden is niet bepalend voor de vergelijking tussen de referentiesituatie en de beoogde situatie. Er dient een vergelijking te worden gemaakt tussen de situaties waarin het project wel respectievelijk niet wordt uitgevoerd. Het is dus van belang hoeveel verkeersbewegingen in het heden zouden plaatsvinden bij maximale benutting van het Aanwijzingsbesluit 2000.

3.7.3 In het geval de theoretische maximale exploitatie van luchthaven Schiphol uit 2003 zou zijn voortgezet, zou de toename van elektrische voertuigen en de verbetering van het OV-net alsnog geleid hebben tot afname van het aantal fossiele vervoersbewegingen. Wat ook zij van de geschilpunten over de precieze berekening van dit effect, staat volgens cliënten onmiskenbaar vast dat het aantal fossiele verkeersbewegingen in de referentiesituatie heden ten dage niet meer 76.713 kan bedragen. De rechtbank heeft dit in r.o. 63.1 miskend.

3.7.4 In reactie op r.o. 63.2 roepen cliënten in herinnering dat Schiphol met een mobiliteitsplan poogt de aantrekkende werking van wegverkeer en

de daaruit voortkomende effecten voor Natura 2000-gebieden te mitigeren. Immers gaat de groei van een luchthaven onmiskenbaar gepaard met meer wegverkeer. Het mobiliteitsplan omvat een diversiteit aan maatregelen waarmee deze aantrekkende werking van fossiele motorvoertuigen geheel of gedeeltelijk teniet wordt gedaan. Voorbeelden van maatregelen zijn het stimuleren van treinreizen en betalen bij de kiss & ride.

3.7.5 Cliënten verzetten zich tegen het door de rechtbank opgeworpen kunstmatige onderscheid tussen effecten van het project zelf en effecten van het door het project veroorzaakte wegverkeer. Het wegverkeer is noodzakelijk met het project verbonden. Zonder wegverkeer van- en naar Schiphol is het niet mogelijk passagiers te vervoeren, althans niet het door RSG beoogde aantal. Het wegverkeer vormt aldus een noodzakelijk onderdeel van het project en ook een noodzakelijk met het project verbonden onderdeel dient volgens vaste jurisprudentie van Uw Afdeling ten volle beoordeeld te worden (ECLI:NL:RVS:2011:BR5684, r.o. 2.2-2.3; ECLI:NL:RVS:2017:3002, r.o. 6.4). Ook het Hof overweegt overigens standaard dat “alle aspecten” van een project die gevolgen kunnen hebben beoordeeld dienen te worden (ECLI:EU:C:2023:477, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

58

3.7.6 Voorts merken cliënten op dat juist de uitspraken die Uw Afdeling op 18 december 2024 heeft gedaan over de additionaliteitstoets uitwijzen dat ook een maatregel als het mobiliteitsplan een mitigerende maatregel betreft. Onder verwijzing naar het Eco-Advocacy-arrest van het Hof verduidelijkt Uw Afdeling het verschil tussen mitigerende maatregelen en standaardonderdelen die verplicht zijn voor alle projecten van dezelfde soort (ECLI:NL:RVS:2024:4923, r.o. 17.3). Mitigerende maatregelen kunnen slechts in een passende beoordeling worden betrokken indien is getoetst aan het additionaliteitsvereiste (Ibidem, r.o. 21 e.v.).

3.7.7 In casu is het volgens cliënten helder dat de maatregelen uit het mobiliteitsplan ook als instandhoudings- of passende maatregel kunnen worden ingezet. Ook zonder uitbreiding van het aantal vliegbewegingen is het mogelijk om genoemde maatregelen uit het mobiliteitsplan uit te voeren. De ‘winst’ van het plan zou dan niet dienen ter compensatie van de groei van het aantrekkende verkeer, maar juist tot verlaging van het aantrekkende verkeer van fossiele voertuigen leiden. De gevolgen die het project via de verkeersaantrekkende werking heeft voor Natura 2000-gebieden zouden aldus afnemen.

3.7.8 Van een standaardonderdeel kan volgens cliënten geenszins gesproken worden, alleen al omdat de maatregelen niet reeds sinds de uitbreiding van Schiphol van kracht zijn geworden en enkel bij de beoogde legalisatie van het project naar voren zijn gekomen. Cliënten zijn ook niet bekend met verplichtingen strekkend tot de beoogde maatregelen

die voor alle luchthavens gelden, en dergelijke verplichtingen zijn ook noch door verweerder, noch door RSG aangedragen.

3.7.9 Cliënten verzetten zich voorts tegen de redenering van de rechtbank, omdat met deze redenering autonome ontwikkelingen aan RSG worden toegerekend. Voorschrift 17 van de natuurvergunning ziet namelijk op een vast aantal fossiele voertuigen. In de toekomst is vanwege de voortschrijdende elektrificering van het wagenpark een kleiner aandeel voertuigen fossiel aangedreven. Het voorschrift voorziet daar niet in. Het voorschrift biedt dus de mogelijkheid om op termijn weer een deel van de benodigde maatregelen terug te draaien. Het voorschrift laat Schiphol op die manier de mogelijkheid dat op termijn niet een daadwerkelijke mobiliteitsmaatregel maar de autonome verschoning van het wegverkeer wordt ingezet als mitigerende maatregel.

3.7.10 Samengevat dient het mobiliteitsplan als mitigerende maatregel te worden aangemerkt, nu de daarin vervatte maatregelen geen verplicht standaardonderdeel vormen van de exploitatie van een luchtvaartterrein, en nu de maatregelen tot een verlaging van de verkeersaantrekkende werking en een vermindering van de daaruit voortvloeiende gevolgen zouden leiden, indien de maatregel niet diende ter compensatie van uitbreidingen van het aantal vliegtuigbewegingen.

59

4) Mitigerende maatregelen

R.o. 68.1; Omvang passende beoordeling o.g.v. Rendac-uitspraak

De rechtbank meent dat volgens de Rendac-uitspraak in de passende beoordeling niet in alle gevallen ook de reeds bestaande onderdelen van een project, die ongewijzigd worden voortgezet opnieuw beoordeeld moeten worden. Dat zou neerkomen op een herbeoordeling van een project waarvoor al eerder toestemming is verleend en een herbeoordelingsverplichting zou juist niet bestaan volgens de Rendac-uitspraak. De rechtbank meent daarom dat in de passende beoordeling terecht de gevolgen van de voorgenomen activiteit zijn afgezet tegen de gevolgen die het project had in beide referentiesituaties.

4.1.1 Cliënten menen dat de rechtbank hier geen juiste lezing van Uw Rendac-uitspraak geeft. In r.o. 17.5 geeft Uw Afdeling aan dat in de voortoets de gevolgen van het gehele project na wijziging moeten worden beoordeeld, inclusief de gedeelten van het project die ongewijzigd blijven. U geeft hierbij zelfs een voorbeeld van een bedrijf met verschillende stallen, waarvan één stal ongewijzigd blijft. Het hele bedrijf moet beoordeeld worden, inclusief de ongewijzigde stal.

4.1.2 In de passende beoordeling moet dan aangetoond worden dat het volledige aangevraagde project de natuurlijke kenmerken niet kan aantasten. Dat betreft ook weer het volledige aangevraagde project, zowel de uitbreidingen of wijzigingen, als de gedeelten van het project die ongewijzigd worden voortgezet. Het nieuwe project is immers het bestaande project zoals dat na de wijziging zal worden voortgezet. De aanvraag voor de vergunning bij de wijziging van een bestaand project,

heeft immers betrekking op het gehele project na wijziging, zie r.o. 17.7. Het volstaat niet om de gevolgen van de voorgenomen activiteit af te zetten tegen de gevolgen die het project had in beide referentiesituaties. Dat zou immers betekenen dat slechts die onderdelen van het project in de passende beoordeling betrokken zijn, die tot meer of andere effecten leiden ten opzichte van de referentiesituaties. Dat zou ook geen ruimte laten voor het inzetten van intern salderen als mitigerende maatregel in de passende beoordeling.

4.1.3 De referentiesituaties kunnen blijkens de Rendac-uitspraak echter als mitigerende maatregel betrokken worden in de passende beoordeling, maar slechts indien aan de voorwaarden voor het betrekken van een mitigerende maatregel wordt voldaan, waaronder de additionaliteitstoets. Daarbij kan ook intern gesaldeerd worden met onderdelen van het project die ongewijzigd worden gecontinueerd.

4.1.4 Overigens lezen cliënten in r.o. 87.1 wel een juiste weergave van Uw Rendac-uitspraak.

4.1.5 De verwijzing naar Uw bespreking van het Aqua-Pri arrest in de Rendac-uitspraak, die de rechtbank in r.o. 68.1 maakt, is in dit verband niet ter zake doende, want bij die verwijzing gaat het niet over een aanvraag voor een gewijzigd project. Het gaat daar over het ontlenen van een referentiesituatie aan een onherroepelijke natuurvergunning.

R.o. 73.1; N1-taxiën

De rechtbank oordeelt dat de effecten van de maatregel N1-taxiën vast staan vanwege de verplichte reductiedoelstelling in voorschrift 19, waarop gehandhaafd kan worden.

4.2.1 Het opnemen van een emissiegrenswaarde in een voorschrift, zoals is gedaan in voorschrift 19 voor het taxiën, betekent echter anders dan de rechtbank oordeelt niet dat de verwachte voordelen van die maatregel vaststaan, wanneer onduidelijk is of en hoe deze emissiegrenswaarde gehaald kan worden. Dit steekt te meer nu Schiphol voor wat betreft het N-1 taxiën afhankelijk is van de medewerking van de luchtvaartmaatschappijen. Bovendien heeft Apollon milieu er in § 3.6.3 van de rapportage op gewezen dat uit handhavingsrapportages van de ILT is gebleken dat dit punt moeilijk handhaafbaar is en ook de Minister het nodig heeft gevonden om een monitoringsprogramma op te nemen voor deze maatregel (voorschrift 24).

r.o. 95.1, 96.1 en 96.2 en 96.3; blijvende daling

De rechtbank oordeelt in r.o. 95.1-96.3 dat de Minister terecht heeft vastgesteld dat sprake is van een blijvende daling van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. De rechtbank wijst enkele specifieke betogen die op het tegendeel wijzen af.

- 4.3.1 Strikt genomen is dit oordeel niet relevant voor het eindoordeel van de rechtbank, nu de rechtbank in r.o. 98.3 oordeelt dat met een blijvende daling nog niet per definitie sprake is van een noodzakelijke daling binnen afzienbare termijn. Zodra de noodzakelijke omvang en termijn van de daling door de Minister in een nader besluit is ingekaderd, kan de in rechte vastgestelde blijvende daling echter alsnog aan deze ingekaderde nood getoetst worden.
- 4.3.2 Het is tegen die achtergrond dat cliënten nog procesbelang hebben bij het betwisten van het oordeel van de rechtbank in r.o. 95.1-96.3. De rechtbank erkent dat belang klaarblijkelijk ook, in zoverre dat zij de vraag of sprake is van een blijvende daling ook daadwerkelijk heeft behandeld, en niet buiten beschouwing heeft gelaten. Cliënten persisteren dan ook in hun standpunt dat een blijvende daling niet is aangetoond.

Termijn van de daling, r.o. 95.1

- 4.3.3.1 Cliënten merken vooraleerst op dat de rechtbank in r.o. 95.1 spreekt over een daling sinds 1990. De rechtbank geeft daarmee volgens cliënten een verkeerde uitleg van het begrip blijvende daling.
- 4.3.3.2 Bij het hanteren van het begrip ‘blijvende daling’ is namelijk van belang om rekenschap te geven van het vertrekpunt van dit begrip. Het begrip is namelijk een ecologisch oordeel over welke daling binnen welke termijn noodzakelijk zou zijn. Het begrip is in deze procedure relevant geworden omdat de Minister op blz. 30 van haar verweerschrift opmerkt dat in diverse Natura 2000-beheerplannen een ecologisch oordeel is gegeven over welke daling binnen welke termijn voldoende is: een blijvende daling zou voldoende zijn.
- 4.3.3.3 Terzijde wordt opgemerkt dat de Minister bij deze stelling geen citaten opneemt en nalaat te verwijzen naar concrete passages. Cliënten kunnen dan ook niet navolgen waar het oordeel vandaan komt, en spreken in het navolgende daarom van een vermeend ecologisch oordeel.
- 4.3.3.4 In ieder geval stelt de Minister dat de Natura 2000-beheerplannen het vertrekpunt zijn van het vermeende oordeel. Het vermeende oordeel behelst daarom dat een blijvende daling moet optreden ten opzichte van het inzicht dat ten tijde van vaststelling van de Natura 2000-beheerplannen bestond over de toen gerealiseerde achtergronddepositie. Op het moment van vaststellen van de plannen zou zijn gekeken naar de toen actuele achtergronddepositie en zijn vastgesteld dat ten opzichte van de toen aanwezige situatie nog een blijvende daling moest optreden.
- 4.3.3.5 Een blijvende daling vanaf 1990 is niet hetzelfde als een blijvende daling vanaf een latere datum. Dit onderscheid is cruciaal nu cliënten wel erkennen dat sinds 1990 een daling is opgetreden, maar juist betogen dat deze daling al lange tijd is gestagneerd. Op het voor

deze procedure relevante toetsmoment, ten tijde van het aanvullende verweer van de Minister, kan volgens cliënten niet meer met wetenschappelijke zekerheid gezegd worden dat nog sprake is van een daling.

- 4.3.3.6 De rechtbank heeft, zo geldt als tussenconclusie, het betoog van cliënten dus ten onrechte getoetst aan de te lange periode 1990-heden.

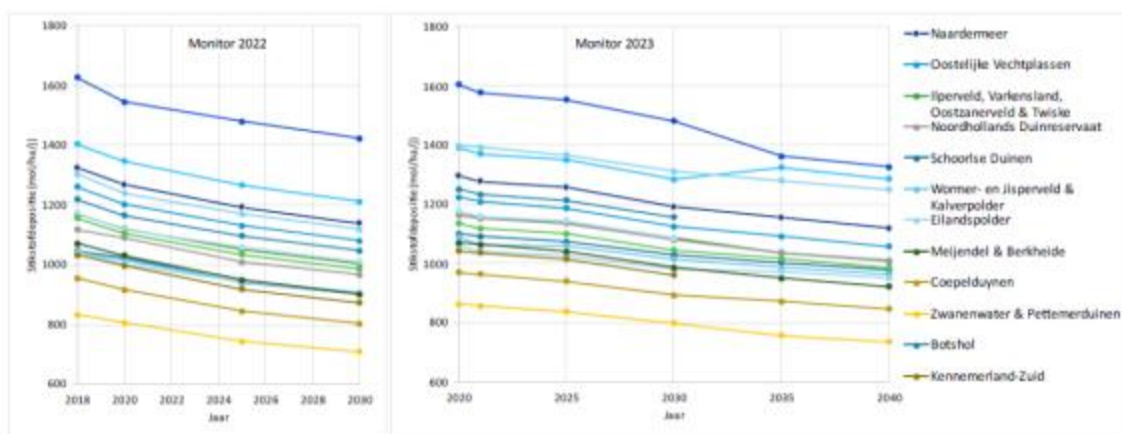
Actuele inzichten over voorspellingen uit de KEV 2020, r.o. 96.1 en 96.2

- 4.3.4.1 In r.o. 96.1 en 96.2 wijst de rechtbank diverse betogen van cliënten met een soortgelijke strekking af. De verschillende betogen komen er in wezen op neer dat eerdere prognoses, die een blijvende daling laten zien, op het relevante toetsmoment al geen actueel en juist inzicht meer boden. De rechtbank wijst al deze betogen af omdat uit een rapport van DNV met gegevens uit AERIUS Monitor 2023 zou blijven dat ook volgens actuelere inzichten, waarin de door cliënten aangedragen kritiekpunten zijn verwerkt, nog altijd een blijvende daling kan worden verwacht.

- 4.3.4.2 Cliënten verzetten zich tegen dit oordeel van de rechtbank. De rechtbank interpreteert de gegevens volgens cliënten verkeerd. Wederom wordt geen rekenschap gegeven van het feit dat het vermeende ecologisch oordeel een vast vertrekpunt heeft en ten opzichte van dat vertrekpunt getoetst dient te worden.

- 4.3.4.3 Van belang is op te merken dat in AERIUS Monitor niet enkel toekomstige deposities worden vastgesteld, maar ook gerealiseerde deposities uit het verleden. In iedere versie van AERIUS Monitor wordt de volledige tijdreeks, inclusief jaren uit het verleden, opnieuw vastgesteld op basis van de nieuwste inzichten. De inzichten over het verleden kunnen dus mettertijd beter worden. In de praktijk gebeurt dat name vanwege het met de tijd beschikbaar komen van relevante emissie-indicatoren met lange oplevertijden.

- 4.3.4.4 In het bijzonder is in AERIUS Monitor 2023 (M23) ten opzichte van AERIUS Monitor 2022 (M22) de gerealiseerde depositie over het jaar 2020 naar boven bijgesteld. Die bijstelling vertroebelt de vergelijking tussen de twee prognoses. Door de bijstelling lijkt figuur 38 in het DNV-rapport, overgenomen in r.o. 96.2, op het eerste gezicht uit te wijzen dat M23 van een blijvende daling uitgaat die min of meer overeenkomt met de blijvende daling zoals deze was voorzien in M22. Nader bekeken stijgen de geprognosticeerde waarden voor 2030 uit M23 echter ten opzichte van de eerdere prognose uit M22. Dat de volledige tijdreeks toch nog een daling laat zien kan dus niet in de prognose voor 2030 gezocht worden. De daling in de tijdreeks is het gevolg van een nog grotere stijging in de bijgewerkte achtergronddepositie voor 2020.



Figuur 38 Gemiddelde stikstofdepositie in mol/ha/j, prognoses conform de Monitor versie 2022 en 2023.

4.3.4.5 Ter illustratie wordt gewezen op het Natura 2000-gebied Zwanenwater & Pettemerduinen. In M22 was blijkens de linker figuur voorzien dat de gemiddelde achtergronddepositie afneemt van ongeveer 800 mol N/ha/jaar in 2020 naar ongeveer 720 mol N/ha/jaar in 2030. In M23 wordt blijkens de rechter figuur verondersteld dat de depositie in 2020 ongeveer 860 mol N/ha/jaar bedroeg. De in 2030 voorziene achtergronddepositie is 800 mol N/ha/jaar. Beide versies van AERIUS Monitor gaan dus uit van een daling. Echter, het inzicht in M23 is dat de achtergronddepositie niet daalt ten opzichte van de waarde waarvan in M22 was vastgesteld dat deze in 2020 werd gerealiseerd.

4.3.4.6 Cliënten betogen dat het begrip ‘blijvende daling’ door de rechtbank vanuit een verkeerd oogpunt is geïnterpreteerd door naar de trends per tijdreeks te kijken. Het oordeel is namelijk een ecologisch oordeel over wat een noodzakelijke daling binnen een afzienbare termijn voor een specifieke natuurwaarde in een specifiek Natura 2000-gebied behelst. Dat oordeel gaat uit van inzichten over dat gebied zoals die ten tijde van het oordeel beschikbaar waren. Om vast te stellen of de blijvende daling die ecologisch als afdoende is beoordeeld optreedt, dient van die inzichten te worden uitgegaan. Het naderhand gegevens over het verleden actualiseren verhoudt zich daar niet toe. Om aan het ecologisch oordeel te voldoen moet sprake zijn van een blijvende daling ten opzichte van de uitgangswaarde, de depositiewaarde die ten tijde van het ecologische oordeel werd verondersteld actueel te zijn.

4.3.4.7 Dat het betrekken van achteraf bijgestelde tijdreeksen over het verleden afbreuk doet aan de toetsing kan beter worden ingezien als het vermeende ecologische oordeel centraal wordt gesteld. Simpel gezegd was het vermeende oordeel waarschijnlijk anders geweest als het was uitgegaan van de later omhoog bijgestelde inzichten over de uitgangswaarde voor de achtergronddepositie. Het had in het ecologisch oordeel bijvoorbeeld in de rede gelegen om rekenschap te geven van het feit dat verschillende schadelijke gevolgen van stikstof afhankelijk zijn van de cumulatie van stikstof in de bodem. Daaruit volgt dat een hogere uitgangswaarde noopt tot een snellere of diepere

daling van de depositiewaarde. Deze scherpere daling is immers nodig om het meerdere aan gecumuleerde stikstofdepositie in eerdere jaren te compenseren. Als het vermeende ecologische oordeel van de bijgestelde hogere tijdreeksen uit latere versies van AERIUS Monitor was uitgegaan, dan was dus mogelijk een steviger oordeel gegeven, zoals een noodzaak tot een ‘scherpe daling’ of een ‘snelle daling’.

4.3.4.8 Welk ecologisch oordeel geveld zou zijn als er ten tijde van het oordeel andere inzichten hadden bestaan, kan natuurlijk achteraf niet meer vastgesteld worden. Juist daarom is toetsing aan het ecologische oordeel alleen op een zinnige manier mogelijk als het ecologisch oordeel wordt begrepen vanuit de inzichten die ten tijde van het oordeel beschikbaar waren. Het vermeende oordeel behelst dat de achtergronddepositie blijvend moet dalen ten opzichte van wat toen werd verondersteld de achtergronddepositie te zijn.

4.3.4.9 Het oordeel van de rechtbank in r.o. 96.1 is volgens cliënten dan ook feitelijk onjuist. De geactualiseerde prognoses in M23 op basis van het KEV 2022 laten juist zien dat de achtergronddepositie voor de meeste betrokken Natura 2000-gebieden stijgt ten opzichte van het KEV 2020, zoals cliënten betogen. Zowel voor de zichtjaren 2020 als 2030 is sprake van een stijging.

64

Het verschil tussen voorgenomen en vastgesteld beleid, r.o. 96.2

4.3.5.1 Cliënten persisteren ook in hun subsidiaire standpunt dat de voorspelde blijvende daling binnen de tijdreeksen in M23 niet voldoende zeker is, omdat in het vaststellen van die tijdreeksen ook voorgenomen beleid is meegenomen.

4.3.5.2 De rechtbank oordeelt in r.o. 96.2 dat het RIVM-rapport Monitor Stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden 2023 niet bepalend is, nu DNV in een eigen rapport een alternatieve doorrekening met AERIUS Monitor 2023 heeft gemaakt.

4.3.5.3 Dat oordeel berust op een feitelijke onjuistheid. AERIUS Monitor 2023 staat niet toe om eigen berekeningen te maken. AERIUS Monitor 2023 is een uitgebreide verzameling data die door het RIVM is berekend, in combinatie met een webinterface waarmee deze data kunnen worden verkend. In het door cliënten aangehaalde rapport doet het RIVM verslag van de door haar uitgevoerde berekeningen. DNV heeft in haar rapporten enkel selecties gemaakt en gepresenteerd van de door RIVM berekende data, maar geen eigen scenario's doorgerekend. DNV steunt dus op AERIUS Monitor 2023.

4.3.5.4 DNV stelt op blz. 18 van haar rapport van 3 oktober 2024, en tevens op blz. 34 van haar rapport van 28 januari 2025 dat het RIVM in AERIUS Monitor enkel vastgesteld beleid meeneemt en geen voorgenomen beleid. DNV onderbouwt deze stelling echter niet en geeft daarvoor ook geen verwijzing. Cliënten refereren zich voor wat betreft

de werking van AERIUS Monitor aan de verslaglegging over AERIUS Monitor van het RIVM.

- 4.3.5.5 De rechtbank heeft samenvattend een te groot gewicht toegekend aan de rapporten van DNV. Zij leest deze ten onrechte als alternatieve monitorberekeningen, terwijl de rapporten enkel een weergave vormen van de door het RIVM uitgevoerde berekeningen.

r.o. 95.1; Het betrekken van metingen naast modellen

- 4.3.6.1 Cliënten betogen nog meer subsidiair dat met een enkele modelmatige prognose nog niet kan worden aangetoond dat van een blijvende daling sprake is. Zij menen dat het Meetnet Ammoniak in Natuurgebieden een aanvullende bron van gegevens is, die naast de modelmatige prognoses betrokken dient te worden. Zij verzetten zich tegen het oordeel van de rechtbank in r.o. 95.1, inhoudende dat deze meetgegevens in dit geval terzijde kunnen worden gelaten.

- 4.3.6.2 Voorop staat dat Uw Afdeling zich over deze kwestie al heeft uitgelaten. In r.o. 14.3 van de Logtsebaan-uitspraak ECLI:NL:RVS:2021:71 is aangegeven dat het bevoegd gezag metingen uit het MAN-netwerk dient te betrekken bij haar besluitvorming. Een soortgelijk oordeel is ook gegeven in r.o. 51.5 van de GOL I-uitspraak ECLI:NL:RVS:2024:625. Cliënten lezen in deze rechtsoverweging een opdracht om naast modelberekeningen ook meetgegevens te betrekken. Daarmee wordt voorkomen dat onzekerheden die aan modelmatige toekomstprognoses eigen zijn een te grote rol spelen in de besluitvorming.

- 4.3.6.3 Dat naast berekeningen ook metingen dienen te worden betrokken is niet zonder reden. Verwezen wordt naar het rapport *Meer meten, robuuster rekenen*. In dit rapport is uiteengezet dat het Nederlandse beleidsinstrumentarium bestaat uit zowel modellen en registraties als metingen.¹⁹ Bij het gebruik van modellen op regionale schaal plaatst de commissie kanttekeningen. Zij merkt op dat modeluitkomsten altijd gevalideerd moeten worden met metingen. Nu ook in de onderhavige casus een ruim aantal meetpunten beschikbaar is, ligt het in de rede om ook in dit concrete geval naast nationale berekeningen ook lokale meetgegevens in beschouwing te nemen.

- 4.3.6.4 De rechtbank overweegt op basis van het DNV rapport dat MAN-gegevens zijn gebruikt bij de kalibratie van gegevens, en derhalve al in het betrokken model vervat zijn. Die overweging berust op een onjuist begrip over de totstandkoming van AERIUS Monitor en de daarin betrokken modellen. De rechtbank miskent dat AERIUS Monitor is gebaseerd op een veelheid aan modellen. Behalve een rekenmodel, waarmee de verspreiding en depositie van emissies in de atmosfeer kan worden doorgerekend, steunt AERIUS Monitor ook op

¹⁹ Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof, *Meer meten, robuuster rekenen*, 15 juni 2020, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/\2020/06/15/meer-meten-robuuster-rekenen>, blz. 7

economische modellen. Deze economische modellen trachten te voorspellen welke emissies in de toekomst gaan plaatsvinden. Het rekenmodel voor verspreiding en depositie is het model dat wordt gekalibreerd op basis van zo veel mogelijk gegevens over emissies, deposities en meteorologie uit het verleden. Dit gekalibreerde model wordt vervolgens gebruikt om alle emissies door te rekenen, zowel reeds gerealiseerde emissies als met andere modellen voor de toekomst voorspelde emissies. De MAN-gegevens zijn niet betrokken bij het kalibreren van de economische modellen, terwijl juist daar de grote onzekerheid zit waar ook de Afdeling op wijst. De toekomst laat zich nu eenmaal niet eenvoudig voorspellen. In de besluitvorming spelen de MAN-gegevens juist daar een aanvullende rol. De gegevens kunnen worden gebruikt als extra validatie van de voorspellingen uit economische modellen. De MAN-gegevens zijn dus relevant als validatie van andere modellen dan het gekalibreerde model waar de rechtbank op ingaat.

4.3.6.5 De rechtbank overweegt op basis van de rapporten van DNV ook dat in de periode 2015 tot 2018 een stijging heeft plaatsgevonden als gevolg van het afschaffen van het melkquotum, waarna de concentratie ammoniak weer is gedaald. Cliënten kunnen deze overweging niet navolgen. Het PBL heeft in 2015 geconstateerd dat de effecten van de afschaffing destijds al grotendeels waren gerealiseerd, omdat melkveehouders in de jaren daarvoor op de afschaffing hebben voorgestort.²⁰ Gegevens van het CBS, online beschikbaar maar hier ook overgelegd als productie 5,²¹ wijzen uit dat de veestapel in de hier relevante provincies in de periode 2015-2018 helemaal niet toegenomen is. Integendeel, de veestapel is in die periode significant gekrompen. Tegen die achtergrond achten cliënten de verklaring van DNV niet aannemelijk.

4.3.6.6 Cliënten zien in de door hen in beroep ingebrachte MAN-gegevens dus geen stijging in de periode 2015-2018 die daarna weer naar een daling is omgezet. Zij zien enkel een incidentele piek in het jaar 2018. Deze piek in de concentraties wordt volgens het RIVM veroorzaakt doordat sprake was van een zeer droog jaar.²² Bij gebrek aan regen blijft ammoniak in de lucht hangen met dus hogere concentraties als gevolg. Cliënten sluiten zich bij deze constatering van het RIVM aan. Met of zonder de incidentele piek in 2018 laten de MAN-gegevens over een langere periode een stabiele stijgende trend zien.

4.3.6.7 De rechtbank overweegt als laatste dat DNV een landelijke daling constateert, en dat een lokale variatie daarop aan de landelijke daling geen afbreuk doet. De relevantie van deze overweging kunnen cliënten niet plaatsen, omdat in het wettelijk kader van de Wet natuurbescherming de situatie in een specifiek natuurgebied aan de

²⁰<https://www.pbl.nl/actueel/nieuws/afschaffing-melkquotum-maakt-mestafzet-complexer-en-vergroot-risicos-voor-natuur>

²¹<https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/80780ned/table?dl=C32AD>

²²<https://www.rivm.nl/publicaties/grootschalige-concentratie-en-depositiekaarten-nederland-rapportage-2019>

orde is. De situatie in andere natuurgebieden elders doet er niet toe. Cliënten hebben in beroep juist de gegevens aangehaald van de voor het bestreden besluit relevante gebieden.

- 4.3.6.8 Cliënten menen samenvattend dat de rechtbank de MAN-gegevens ten onrechte irrelevant heeft geacht voor het vaststellen of sprake is van een blijvende daling. De MAN-gegevens hebben volgens cliënten een aanvullende voorspellende waarde over welke emissies in de toekomst gaan plaatsvinden. De MAN-gegevens kunnen aldus worden gebruikt ter validatie van de toekomstprognoses op basis van economische modellen, die door de veelheid aan economische factoren inherent zeer onzeker zijn. De MAN-gegevens indiceren dat de emissies in de buurt van de hier relevante gebieden een langjarige stijgende trend laten zien. De door de Minister en RSG ingebrachte alternatieve verklaringen voor de stijgende trend zijn volgens cliënten feitelijk onjuist.

R.o. 98.4; verwijzing Doñana-arrest

De rechtbank stelt vast dat het Doñana-arrest ECLI:EU:C:2021:512 gaat over de verplichtingen van een lidstaat onder art. 6 lid 2 Hrl en niet over de additionaliteitstoets. Uit het arrest zou daarom niet volgen dat in de additionaliteitstoets moet worden aangetoond dat andere passende maatregelen die worden getroffen zonder wetenschappelijke twijfel de verslechtering van de natuurwaarden in het gebied zullen beëindigen.

67

- 4.4.1 Cliënten reageren als volgt: Het Hof heeft veelvuldig in haar uitspraken bevestigd dat lid 2 en 3 van artikel 6 van de Hrl hetzelfde beschermingsniveau beogen te waarborgen (ECLI:EU:C:2013:220, punt 32; ECLI:EU:C:2014:330, punt 19). Daarom moet volgens het Hof art. 6 lid 2 Hrl worden uitgelegd en toegepast volgens soortgelijke criteria en methoden als die welke worden gebruikt bij het toepassen van artikel 6 lid 3 (ECLI:EU:C:2016:10, punt 54). De beoordelingsruimte bij het nemen van passende maatregelen op grond van art. 6 lid 2 Hrl wordt begrensd door de noodzaak dat gewaarborgd is dat er geen verslechtering of verstoring met significante effecten plaatsvindt (Grüne Liga-arrest, ECLI:EU:C:2016:10; ECLI:NL:RVS:2025:2969, r.o. 10.2). Blijkens het Doñana-arrest moet het buiten redelijke wetenschappelijke twijfel staan dat verslechtering of verstoring met significante gevolgen door passende maatregelen ex art. 6 lid 2 Hrl worden voorkomen. Met andere woorden: wanneer buiten redelijke wetenschappelijke twijfel staat dat verslechtering of significante verstoring wordt voorkomen, is gewaarborgd dat die verslechtering of significante verstoring niet optreedt. Als het gaat om verslechtering of verstoring met significante gevolgen door overmaat aan stikstofdepositie, dient het pakket aan passende maatregelen tot een daling van stikstofdepositie te leiden, die voldoende is om (dreigende) verslechtering of significante verstoring te voorkomen. Zie Uw uitspraak ECLI:NL:RVS:2025:2969, r.o. 10.7, 20.5 en 25. Dit volgt blijkens deze uitspraak uit het toetsingskader van Uw Logtsebaan-uitspraak ECLI:NL:RVS:2021:71. Blijkens r.o. 21.3 van Uw Rendac-

uitspraak ECLI:NL:RVS:2024:4923 is het toetsingskader in de additionaliteitstoets, wanneer de vraag beantwoord moet worden of een beoogde mitigerende maatregel niet nodig is als passende maatregel ex art. 6 lid 2 Hrl, hetzelfde toetsingskader als het toetsingskader dat volgt uit de Logtsebaan-uitspraak. Ook dan moet dus inzichtelijk worden gemaakt dat een pakket aan passende maatregelen tot een daling van stikstofdepositie leidt, die voldoende is om (dreigende) verslechtering of significante verstoring te voorkomen. Anders is de beoogde maatregel niet aanvullend en kan deze niet in de passende beoordeling ingezet worden als mitigerende maatregel. Dat is ook logisch, want de additionaliteitstoets komt blijkens Uw PAS-uitspraak ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 11.3 en 13.8, voort uit het PAS-arrest ECLI:EU:C:2018:882, punten 123 en 124 en het Hof geeft in punt 124 van dit arrest aan dat bij een toets ex art. 6 lid 3 Hrl niet naar het positieve effect van maatregelen mag worden verwezen, die krachtens art. 6 lid 1 en 2 Hrl nodig zijn.

- 4.4.2 Aangezien blijkens het Doñana-arrest passende maatregelen ex art. 6 lid 2 Hrl nodig zijn, wanneer niet buiten redelijke wetenschappelijke twijfel staat dat verslechtering of significante verstoring door de effecten van activiteiten (hier: stikstofoverbelasting) wordt voorkomen, zijn die passende maatregelen nodig wanneer niet buiten redelijke wetenschappelijke twijfel staat dat verslechtering of significante verstoring wordt voorkomen en dus mag er blijkens punt 124 van het PAS-arrest in een toets ex art. 6 lid 3 Hrl niet naar het positieve effect van maatregelen worden verwezen, wanneer zonder die passende maatregelen het niet buiten redelijke wetenschappelijke twijfel staat dat verslechtering of significante verstoring wordt voorkomen.
- 4.4.3 Het Doñana-arrest heeft dus wel degelijk gevolgen voor de mate van zekerheid die geboden moet worden in de additionaliteitstoets. Het Doñana-arrest staat bovendien niet op zichzelf, maar past in een vaste lijn in de rechtspraak van het Hof, dat art. 6 lid 2 en 3 Hrl hetzelfde beschermingsniveau beogen en daarom moeten worden uitgelegd en toegepast volgens soortgelijke criteria en methoden. De rechtbank is hier aan voorbij gegaan.
- 4.4.4 Cliënten wijzen er bovendien op dat de rechtbank Oost-Brabant heeft geoordeeld dat in ieder geval wanneer de intrekking op grond van art. 5.4 lid 2 Wnb voorligt van een vergunning die niet goed passend is beoordeeld, er hogere eisen moeten worden gesteld aan de verwijzing naar andere passende maatregelen. Volgens de rechtbank moet in dat geval buiten redelijke wetenschappelijke twijfel zijn dat
- met andere passende maatregelen uitvoering wordt gegeven of zal worden gegeven aan de noodzakelijke reductie van stikstofdepositie, en
 - dit gebeurt binnen de termijn die nodig is om verdere verslechtering te voorkomen.

Zie de uitspraken ECLI:NL:RBOBR:2024:4731, r.o. 12.4 en ECLI:NL:RBOBR:2023:5927, r.o. 11.4. Hieruit volgt dat de

additionaliteitstoets in geval van externe saldering met saldogevers die beschikken over PAS-vergunningen of anderszins over vergunningen die niet goed passend zijn beoordeeld, in ieder geval buiten redelijke wetenschappelijke twijfel moet laten dat verslechtering of significante verstoring wordt voorkomen. Zoals in beroep is gemotiveerd is dat het geval bij een aantal van de saldogevers.

r.o. 98.5; additionaliteitsvereiste en art. 1.12a Wnb

De rechtbank ziet geen reden om art. 1.12a Wnb in de additionaliteitstoets te betrekken.

4.5.1 Blijkens r.o. 10.7 van Uw uitspraak ECLI:NL:RVS:2025:2969 hoeft het bevoegd gezag niet noodzakelijkerwijs de generieke omgevingswaarden en het bijbehorende tijdpad uit art. 1.12a Wnb te betrekken, wanneer het bevoegd gezag per Natura 2000-gebied onderbouwt dat de daling van de stikstofdepositie door de voorgestelde maatregelen voldoende is om verslechtering tegen te gaan.

4.5.2 Dat heeft de Minister echter niet gedaan, zoals ook de rechtbank terecht oordeelt. En bij de vraag hoe groot de noodzakelijke daling van stikstofdepositie moet zijn om verslechtering tegen te gaan, komt wel degelijk betekenis toe aan de omstandigheid dat de Minister blijkens de Memorie van Toelichting zelf meent dat de naleving van de verplichting in art. 1.12a Wnb noodzakelijk is om behoud te borgen en aan de omstandigheid dat deze doelstellingen met de huidige maatregelen niet worden gehaald, zoals cliënten hebben uiteengezet in hun reactie van 5 november 2024 op het verweerschrift op blz. 60 en verder. Cliënten tekenen nog aan dat zij daarbij in dit verband ook zijn ingegaan op de individuele Natura 2000-gebieden waarop Schiphol stikstof deponeert.

5) Niet stikstofgerelateerde effecten

De gronden in hoger beroep over niet-stikstofgerelateerde effecten worden mogelijk nog nader aangevuld naar aanleiding van een deskundigenadvies waar cliënten om gevraagd hebben. Op dit moment wordt reeds het volgende aangevoerd:

r.o. 102.1; Passende beoordeling geluid en optische verstoring

De rechtbank stelt dat in de passende beoordeling de hele voorgenomen activiteit is betrokken en dat als mitigerende maatregel onder meer intern is gesaldeerd met de referentiesituaties. Als dit tot gevolg had dat de voorgenomen activiteit in vergelijking tot de referentiesituatie niet leidt tot een toename door geluid of optische verstoring, is geconcludeerd dat significante effecten zijn uitgesloten. Dit zou niet strijdig zijn met de Rendac-uitspraak.

5.1.1 Anders dan de rechtbank stelt, is niet de hele voorgenomen activiteit betrokken, maar is uitsluitend bekeken of er sprake is van een toename ten aanzien van verstoring door geluid en/of visuele verstoring. Er is steeds uitsluitend beoordeeld of de toename van de geluidsbelasting en/of visuele verstoring ten opzichte van de

referentiesituatie significante effecten kan veroorzaken. Alleen in die gevallen, waarin er een toename was van geluid en/of optische verstoring, is een verdere beschouwing gemaakt. Dit gold voor 8 Natura 2000-gebieden. Zie deelrapport 3d – Ecologische beoordeling, tabel 3-2, hieronder gekopieerd:

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 Haack	nee	Ja
Noordhollands Duinreservaat	ja	ja
Oostelijke Vechtplassen	nee	nee
Polder Westzaan	nee	Ja
Polder Zeevang	nee	nee
Schoorlse Duinen	nee	ja
Westduinpark & Wapendal	nee	nee
Wormer- en Jisperveld & Kalverpolder	ja	nee

70

5.1.2 Voor de 13 Natura 2000-gebieden, waarvoor dus geen toename van geluid en/of optische verstoring ten opzichte van de referentie is geconstateerd, is dus zonder nadere beschouwing geconcludeerd dat significante effecten zijn uitgesloten. Voor deze gebieden is dus niet de hele voorgenomen activiteit betrokken, maar uitsluitend de toename. Dit geldt ondermeer voor de Natura 2000-gebieden Arkemheen, Botshol en het Naardermeer en verder de overige gebieden met een dubbele 'nee'-conclusie uit de tabel.

5.1.3 Voor deze gebieden is dus ook niet het intern salderen als mitigerende maatregel betrokken, in tegenstelling tot wat de rechtbank stelt. In zoverre is ook geen sprake van een passende beoordeling, maar van een voortoets. Voor deze gebieden is dus op basis van een voortoets de conclusie getrokken dat significante effecten zijn uitgesloten omdat de effecten niet groter zijn dan in de referentiesituatie. Dat is wel degelijk in strijd met Uw Rendac-uitspraak.

r.o. 105.2; opslag GA-verkeer

De rechtbank stelt dat er 2,5 % opslag voor geluid is genomen en dat dit worst-case is.

5.2.1 GA-vliegtuigen vliegen echter lager en langzamer. Een opslag van 2,5 % voor geluid is daarom niet op voorhand worst-case.

r.o. 108.1 en 108.2; jaargemiddelde geluidsbelasting

Volgens de rechtbank vertegenwoordigt de door Schiphol gebruikte methodiek, uitgaande van een jaargemiddelde van het geluidsniveau over een heel etmaal, uitgedrukt in LAeq, 24 uur, de beste wetenschappelijke inzichten, vanwege het rapport van Lensink e.a. uit 2011 en een rapport van Tulp e.a. uit 2002. Dat deze rekenmethodiek beperkingen kent waardoor geen inzicht wordt gegeven in het effect van geluid gedurende kwetsbare periodes van aangewezen soorten, zou niet betekenen dat er geen sprake is van de beste wetenschappelijke inzichten.

5.3.1 Cliënten hebben echter in de contra-expertise van Natuurinclusief een deskundigenrapportage overgelegd, waarin gemotiveerd wordt aangegeven dat deze methodiek niet voldoet om de effecten op de natuur goed in beeld te brengen. Onder verwijzing naar literatuur (De Molenaar, 2007 en Krijgsveld et al., 2022) is in de contra-expertise aangegeven dat er zowel binnen het etmaal gevoeligere perioden zijn voor vogels (zang- en baltsactiviteiten) als binnen het jaar (broedperiode) en dat daarom op basis van een jaargemiddelde geluidsniveau alleen significante gevolgen op Natura 2000-gebieden niet kunnen worden uitgesloten. Gelet daarop kan deze methodiek niet langer op basis van verwijzingen naar gedateerde rapportages als beste wetenschappelijk inzicht worden aangemerkt.

71

r.o. 111.2; hoogte vluchten boven Natura 2000-gebieden

Volgens de rechtbank volgt uit figuur 2-3 en 2-4 uit deelrapport 3d bij de passende beoordeling dat de vertrekkende vluchten de Natura 2000-gebieden 'Polder Westzaan' en 'Nieuwkoopse Plassen & De Haeck' op meer dan 3000 voet hoogte passeren. Figuur B4.8 in bijlage 4 bij het Apollon rapport leidt de rechtbank niet tot een ander oordeel, omdat de rechtbank niet kan herleiden waar deze flight tracks op gebaseerd zijn en waarom deze weergave beter zou zijn dan in figuur 2-3 en 2-4.

5.4.1 De radartracks uit het Apollon rapport zijn echter nauwkeurig beschreven en de figuur is veel gedetailleerder dan figuur 2-3 en 2-4 in deelrapport 3d. Het is cliënten dan ook een raadsel waarom de rechtbank cliënten tegenwerpt dat deze tracks niet kunnen worden herleid, terwijl een laag resolutie plaatje in het deelrapport 3d wel wordt geaccepteerd.

r.o. 122.1; populatiebeheer

Populatiebeheer is volgens de rechtbank een afzonderlijk project en niet opgenomen in de natuurvergunning. De vraag of populatiebeheer tot significante effecten kan leiden, kan daarom niet aan de orde komen.

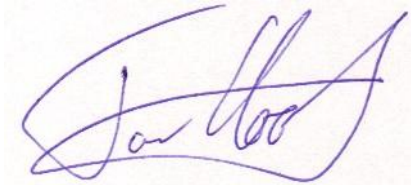
5.5.1 Zoals cliënten hebben aangegeven in hun reactie van 5 november 2024 op het verweerschrift op blz. 74 onder Ad 5, kan het project Schiphol echter niet uitgevoerd worden zonder populatiebeheer, zodat de activiteit onlosmakelijk samenhangt met het vergunde project. Het populatiebeheer vormt daarom één project met het project Schiphol en had in de aanvraag opgenomen behoren te worden. De rechtbank

motiveert niet waarom dit betoog van cliënten onjuist zou zijn.
 Cliënten houden er aan vast.

Concluderend verzoek ik U namens cliënten onder gegroundverklaring van het hoger beroep de aangevallen uitspraak te bevestigen met verbetering van de gronden en de Minister (thans: de Staatssecretaris van Landbouw, Visserij Voedselzekerheid en Natuur) te veroordelen in de proceskosten.

Er zijn veel technische aspecten aan deze zaak. De rechtbank Den Haag heeft niet een advies ingewonnen bij de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak. Cliënten menen dat deze zaak zich daar wel voor leent en verzoeken U dit alsnog te doen.

Hoogachtend,



Ir. A.K.M. van Hoof

NB: Dit hoger beroep wordt inclusief producties, aangevallen uitspraak en machtigingen, statuten, KvK-gegevens aangeboden per zivver en exclusief deze stukken per gewone post.