



Advies en rechtsbijstand in bestuursrecht

Adviesbureau Het Groene Schild  
Postbus 638  
6700 AP Wageningen

IBAN NL17INGB0006991377

Ir. A.K.M. van Hoof  
Telefoon 0620 – 597491

Email [hetgroeneschild@gmail.com](mailto:hetgroeneschild@gmail.com)

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit  
p/a Rijksdienst voor Ondernemend Nederland  
Afdeling Vergunning en Handhaving  
Postbus 40225  
8004 DE Zwolle

Mijn kenmerk: 22-31/Shhv  
Betreft: verzoek om handhaving

Wageningen, 12 mei 2022

Hooggeachte heer,

1

Namens de Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A., Waldeck Pymontsingel 18, 6521 BC Nijmegen (verder te noemen: cliënte) vraag ik met spoed uw aandacht voor het volgende:

Nu de maatregelen in het kader van de coronacrisis afgeschaald zijn, stijgt het vliegverkeer weer snel. De recente problemen rond de drukte op Schiphol zijn tekenend hiervoor. Als gevolg van de corona-crisis was het vliegverkeer op Schiphol gedaald van 496.826 in het pre-corona-jaar 2019 naar 227.304 in 2020 en 266.967 in 2021 (cijfers [Monthly\\_traffic\\_data\\_1992\\_current](https://www.schiphol.nl/nl/schiphol-group/pagina/verkeer-en-vervoer-cijfers/) op: <https://www.schiphol.nl/nl/schiphol-group/pagina/verkeer-en-vervoer-cijfers/> ). De gebruiksprognose 2022 van Schiphol komt voor het jaar 2022 echter uit op 496.000 vluchten op basis van de te verwachten slotuitgifte in het hoge scenario en op 341.000 vluchten volgens het lage scenario (Gebruiksprognose 2022, Schiphol, 1 oktober 2021, V.A. Bijsterbosch en W.H. Dalmeijer). Het is zeer aannemelijk dat het daadwerkelijke aantal vluchten in 2022 binnen deze bandbreedte zal uitvallen, wanneer er niet ingegrepen wordt. De genoemde aantallen zijn immers de bandbreedte waartussen het daadwerkelijke aantal vluchten zal uitkomen, afhankelijk van de marktvrage. Gelet op de recentelijke drukte ziet het er bovendien eerder naar uit dat het hoge scenario realistisch is, dan het lage.

Hoewel Schiphol Airport reeds op 1 oktober 2020 een vergunning ingevolge de Wet natuurbescherming (Wnb) heeft aangevraagd, beschikt het bedrijf nog altijd niet over een dergelijke vergunning. Het bedrijf heeft bovendien nooit over een natuurvergunning beschikt. Nu de aanvraag reeds meer dan anderhalf jaar in behandeling is, zonder dat het tot besluitvorming is

gekomen, moet aangenomen worden dat de natuurvergunning niet verleend kan worden. De beslistermijn is immers reeds zeer ruim overschreden.

Schiphol deponereert vanwege haar activiteiten stikstof op een groot aantal Natura 2000-gebieden. Hieronder vallen ook Vogelrichtlijngebieden waarvoor als referentiedatum 10 juni 1994 geldt. Dit geldt onder meer voor het Naardermeer, dat op relatief korte afstand ligt en één van de zwaarst met stikstof van Schiphol belaste Natura 2000-gebieden is.

De stikstofemissie neemt bij moderne toestellen bovendien toe. Dat komt omdat vliegtuigen steeds efficiëntere motoren hebben. Een belangrijk deel van die hogere efficiëntie wordt gerealiseerd via het thermodynamische rendement, of eenvoudig gezegd: de bedrijfstemperatuur van de motoren gaat omhoog. Dat is mogelijk door het gebruik van nieuwe materialen/legeringen die deze temperaturen aan kunnen. Een hogere bedrijfstemperatuur levert door minder brandstofverbruik minder CO<sub>2</sub> op, maar in ruil daarvoor juist méér NO<sub>x</sub>. Zie ook <https://pubs.acs.org/doi/10.1021/acs.est.7b05719> en <https://www.easa.europa.eu/eaer/topics/technology-and-design/aircraft-engine-emissions>. Een gelijkblijvend aantal vliegbewegingen zal dus leiden tot een toename van de stikstofdepositie vanwege Schiphol Airport. Een stijgend aantal vliegbewegingen zal uiteraard tot een nog sterkere stijging leiden.

2

Nu nimmer een natuurvergunning is verleend, geldt voor de referentiesituatie blijkens de jurisprudentie de laagste milieutoestemming die geldig is of gegolden heeft vanaf de referentiedatum. De toestemmingen die voor Schiphol golden, betroffen echter geen concrete vergunningenbesluiten zoals milieuvergunningen, aan de hand waarvan de referentie doorgaans bepaald wordt. Ten tijde van de referentiedatum 10 juni 1994 gold als toestemming het Aanwijzingsbesluit van 1965. Dit besluit bood geen inzicht in de exacte begrenzing van het gebruik. In dergelijke gevallen is het in de jurisprudentie geaccepteerd om de referentiesituatie af te leiden van het feitelijk gebruik, voor zover dit legaal was. Dat betrof in het referentiejaar 1994: 274.064 vliegtuigbewegingen. Dit betrof dan ook de referentiesituatie, voor zover deze legaal was en tenzij deze bij een later besluit of een latere melding kleiner is geworden. Zou dit anders zijn (quod non) dan wijzen diverse latere besluiten, zoals de PKB1995 en het LVB2002, ook op een toestemming die kleiner of ongeveer gelijk is aan het lage scenario in de Gebruiksprognose 2022. Cliënte verwijst naar de zienswijze die zij heeft ingediend naar aanleiding van de ontwerp-natuurvergunning met uw kenmerk DGNVLG / 20307623.

De prognose voor het jaar 2022 komt dus (ver) boven de referentie uit. Gelet hierop en gelet op de ontwikkelingen tot nog toe, zoals hierboven geschetst, is er sprake van een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid dat het aantal vliegbewegingen (ver) zal uitkomen boven het aantal in de referentiesituatie. Dit hogere aantal vliegbewegingen zal ook leiden tot een hogere stikstofdepositie dan in de referentiesituatie, gelet op de relatie tussen het aantal vliegbewegingen en de stikstofemissie. Er is daarmee

sprake van een klaarblijkelijk gevaar van een op korte termijn te verwachten overtreding van een concreet bij of krachtens de wet gesteld voorschrift. In deze omstandigheden is een preventieve bestuursdwangaanschrijving of het opleggen van een preventieve last onder dwangsom mogelijk.

Cliënte heeft eerder, in 2019, een handhavingsverzoek ingediend ten aanzien van Schiphol. Dit handhavingsverzoek is afgewezen en die afwijzing is in beslissing op bezwaar in stand gebleven. Redengevend voor de afwijzing was onder meer het verwachte veel lagere aantal vliegbewegingen ten gevolge van de coronacrisis. Deze omstandigheid, plus de wetswijziging van 1 januari 2020 en de jurisprudentie naar aanleiding hiervan (uitspraak ECLI:NL:RVS:2021:71 De Logt) was voor cliënte destijds redengevend om geen beroep aan te tekenen tegen deze besluitvorming. De verwachting was immers dat als gevolg van de coronacrisis het aantal vliegtuigbewegingen zou dalen tot omstreeks of beneden de referentiesituatie, zodat niet langer verwacht werd dat de stikstofdepositie hoger zou uitvallen dan de referentiedepositie. Er zou dan niet langer sprake zijn van een overtreding. De overtreding zou door de coronacrisis feitelijk beëindigd worden. Gezien de cijfers op <https://www.schiphol.nl/nl/schiphol-group/pagina/verkeer-en-vervoer-cijfers/> lijkt cliënte dit goed te hebben ingeschat. Het is uw verantwoordelijkheid als bevoegd gezag om de precieze stikstofdepositie in kaart te brengen.

**3** De gebruiksprognose 2022 vormt echter een nieuw feit of een veranderde omstandigheid, waardoor nu wel weer sprake is van een klaarblijkelijk gevaar van een op korte termijn te verwachten overtreding.

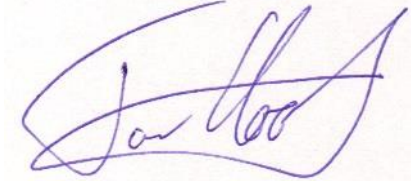
Gelet op de ruime termijnoverschrijding van de natuurvergunningaanvraag en gelet op het grote verschil tussen de referentiesituatie en de gebruiksprognose 2022, is het niet aannemelijk dat deze overtreding gelegaliseerd kan worden. Er kan in ieder geval geen concreet zicht op legalisatie aangenomen worden.

Deze overtreding is ernstig. De Natura 2000-gebieden zijn immers stikstofoverbelast, waardoor passende maatregelen moeten worden getroffen om de bedreiging door stikstofoverlast tegen te gaan. De staat van instandhouding van de gebieden is veelal niet gunstig. Schiphol deponert bovendien stikstof op een groot aantal Natura 2000-gebieden en de stikstofdepositie op relatief dichtbij gelegen Natura 2000-gebieden, waaronder het Naardermeer, is behoorlijk hoog. Handhavend optreden is daarom niet onevenredig. Integendeel is het van groot belang dat u deze op korte termijn te verwachten overtreding voorkomt door preventief handhavend op te treden.

Namens cliënte verzoek ik u daarom om zo spoedig mogelijk een preventieve bestuursdwangaanschrijving danwel een effectieve preventieve dwangsumaanschrijving uit te doen gaan aan Schiphol Airport, teneinde te voorkomen dat het bedrijf de Wet natuurbescherming weer overtreedt, door meer stikstof op Natura 2000-gebieden te deponeren dan op basis van de referentiesituatie is toegestaan. Daartoe dient in ieder geval het aantal

vliegbewegingen beperkt te worden. Voor zover inmiddels de overtreding daadwerkelijk is aangevangen voordat u tot besluitvorming komt, dient dit verzoek uiteraard beschouwd te worden als een verzoek om handhaving tegen die daadwerkelijke overtreding. Cliënte hoopt echter dat u het zo ver niet laat komen.

Hoogachtend,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Jan Hoof', written over a light-colored rectangular background.

Ir. A.K.M. van Hoof