

De Veluwe versus de uitbreiding van luchthaven Lelystad

mr. N. van Asten

Eerste druk



's-Gravenhage - 2020

Omslagfoto

De Stikstofgevoelig habitatype 'Oud eikenbos' (H9190) op de Veluwe (16 augustus 2018) (specifiek: in Het Nationale Park De Hoge Veluwe). De foto is gemaakt door: Nikky van Asten.

1^e druk

ISBN 978-94-6315-057-6

NUR 823

© 2020, Nikky van Asten

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgeverij. Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h tot en met 16m Auteurswet 1912 jo. het Besluit van 27 november 2002, Stb. 2002, 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken dient men zich tot de Stichting Instituut voor Bouwrecht te wenden.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Deze uitgave is ook online beschikbaar op <www.ibrtracker.nl>. Voor meer informatie, zie: <www.ibr.nl/publicaties>.

Voorwoord

Voor u ligt de masterscriptie “*De Veluwe versus de uitbreiding van luchthaven Lelystad*”. Deze scriptie heb ik geschreven in het kader van de master Nederlands recht, staats- en bestuursrecht aan de Radboud Universiteit.

De natuur heeft mij altijd aangetrokken, maar tijdens het schrijven van deze scriptie ben ik de natuur nog meer gaan waarderen. Inmiddels ben ik vaak in natuurgebieden te vinden. De scriptie is ook voor een groot deel geschreven tussen de bomen op een bankje in Park Brakkenstein nabij de Radboud Universiteit. De natuur in Nederland is prachtig en adembenemend. Het is van belang dat zij beschermd en behouden blijft, zodat ook de generaties na ons kunnen genieten van de natuur.

Graag wil ik in dit voorwoord een aantal personen bedanken. Zonder de hulp van deze personen, was de scriptie niet tot stand gekomen. De heer Tonny Nijmeijer wil ik bedanken voor de top begeleiding tijdens het schrijven van de scriptie. Hij gaf mij de vrijheid die ik nodig had, gaf goede feedback en was altijd bereikbaar wanneer ik vastliep. De heer Ralph Frins wil ik bedanken, omdat hij mij heeft geholpen om de gevolgen van het PAS-arrest te begrijpen. Daarnaast wil ik graag mijn ouders, Marja de Graaf en Kyra Renes bedanken voor hun steun en adviezen. Tot slot ben ik “Muse”, “Twenty one Pilots”, “The Editors”, “The Arctic Monkeys” en “Panic at the disco” enorm dankbaar. De muziek van deze artiesten die ik constant op repeat had staan, maakte het schrijven van de scriptie nét wat aangenamer.

Nikky van Asten

Nijmegen, Februari 2019

Inhoudsopgave

Voorwoord		v
Afkortingenlijst		xi
Begrippenlijst		xiii
1	Inleiding	
1.1	Probleembeschrijving	1
1.2	Centrale vraag	2
1.3	Deelvragen	2
1.4	Leeswijzer	3
2	De uitbreiding van luchthaven Lelystad	
2.1	Juridisch kader luchthavens	5
2.1.1	De luchtvaartwetgeving	5
2.1.2	De juridische definitie van het begrip ‘luchthaven’	6
2.1.3	Soorten luchthavens in Nederland	6
2.2	De aanleiding voor de uitbreiding van luchthaven Lelystad	7
2.3	De uitbreiding van luchthaven Lelystad	8
2.4	De benodigde besluiten	9
2.4.1	Het luchthavenbesluit	9
2.4.1.1	Luchthavenbesluit en luchthavenregeling	9
2.4.1.2	Het luchthavenbesluit ten behoeve van de uitbreiding luchthaven Lelystad	11
2.4.1.3	Het milieueffectrapport ter voorbereiding van het luchthavenbesluit	12
2.4.2	Een bestemmingsplan	16
2.4.3	Het besluit tot vaststelling van nieuwe vliegroutes	16
2.4.4	Toestemming op grond van de natuurbeschermingswetgeving	17
3	Stikstofdepositie op de Veluwe	
3.1	Stikstofdepositie	19
3.2	Stikstofdepositie op de Veluwe als gevolg van de uitbreiding van luchthaven Lelystad	19
4	De natuurbeschermingswetgeving	
4.1	Stikstof als gevaar voor de natuur	21
4.1.1	Gevaar voor de natuur	21
4.1.2	Stikstofoverbelasting op de Veluwe	22

4.2	De Europese en nationale natuurbeschermingswetgeving	22
4.3	De Veluwe als natura 2000 gebied	23
4.3.1	Verplichting tot aanwijzen van natura 2000 gebieden	23
4.3.2	De Veluwe als natura 2000 gebied	24
4.4	De voorafgaande toestemming	25
4.4.1	De voorafgaande toestemmingsplicht	26
4.4.1.1	De voorafgaande toestemmingsplicht op grond van de Habitatrictlijn	26
4.4.1.2	De natuurvergunningplicht en de plantoetsplicht	26
4.4.1.3	De voorvraag, de voortoets, de passende beoordeling	27
4.4.2	De voorvraag	28
4.4.2.1	Een project	28
4.4.2.2	Een plan	29
4.4.2.3	Het beheer van een natura 2000 gebied	29
4.4.3	De voortoets	29
4.4.3.1	Significante gevolgen	30
4.4.3.2	Significante gevolgen bij stikstofdepositie op een natura 2000 gebied	31
4.4.4	De passende beoordeling	32
4.4.4.1	De passende beoordeling	32
4.4.4.2	Cumulatietoets	33
4.4.4.3	Aantasting natuurlijke kenmerken	34
4.4.4.4	Mitigerende maatregelen	36

5 Toestemming op grond van het uitgangspunt?

5.1	Standpunt van de initiatiefnemers en de Rijksoverheid	39
5.1.1	Significante gevolgen ontbreken	39
5.1.1.1	Addendum 3 bij het milieueffectrapport uit 2014	40
5.1.1.2	De aanvulling op het milieueffectrapport uit 2014	40
5.1.1.3	De actualisatie van het milieueffectrapport in 2018	41
5.1.2	Uitzondering op de natuurvergunningplicht	41
5.1.2.1	Het standpunt	42
5.1.2.2	Uitzondering op de natuurvergunningplicht	42
5.2	Toestemming voor de uitbreiding van luchthaven Lelystad	44
5.2.1	Voorvraag	44
5.2.1.1	Een project	44
5.2.1.2	Een plan	45
5.2.1.3	Het beheer van een natura 2000 gebied	45
5.2.1.4	Tussenconclusie voorvraag	46
5.2.2	Voortoets	46
5.2.2.1	Significante gevolgen voor de Veluwe?	46
5.2.2.2	Tussenconclusie	47
5.2.3	Uitzondering op de natuurvergunningplicht?	47
5.2.3.1	Prejudiciële vragen en antwoorden over de uitzondering	48
5.2.3.2	De uitzondering is in strijd met artikel 6, derde lid, Hrl	49

5.2.3.3	Tussenconclusie	51
5.2.4	Passende beoordeling en aantasting natuurlijke kenmerken	51
5.2.4.1	De passende beoordeling voor de uitbreiding van luchthaven Lelystad	52
5.2.4.2	Vermoedelijke uitkomst passende beoordeling uitbreiding van luchthaven Lelystad	52
5.2.5	Tussenconclusie	54

6 Toestemming op grond van het Programma Aanpak Stikstof

6.1	Aanleiding voor het Programma Aanpak Stikstof	55
6.2	Doel van het Programma Aanpak Stikstof	56
6.3	Het Programma Aanpak Stikstof toegelicht	56
6.3.1	Maatregelen	56
6.3.2	Depositie- en ontwikkelingsruimte	57
6.4	Toestemming door middel van het PAS voor de uitbreiding van luchthaven Lelystad?	59
6.4.1	In beginsel mogelijk	59
6.4.2	Geen reële oplossing	60
6.4.2.1	Prejudiciële vragen m.b.t. het PAS (mei 2017)	60
6.4.2.2	Conclusie Advocaat-Generaal Kokott (juli 2018)	61
6.4.2.3	Uitspraak Hof van Justitie (november 2018)	61
6.5	Tussenconclusie	62

7 Toestemming op grond van de ADC-toets?

7.1	De ADC-toets	64
7.1.1	De A-toets, de D-toets, de belangenafweging en de C-toets	64
7.1.2	Strekking ADC-toets	64
7.1.3	Belang passende beoordeling voor ADC-toets	65
7.2	De A-toets	65
7.2.1	Fases binnen de A-toets	66
7.2.1.1	De eerste fase	66
7.2.1.2	De tweede fase	67
7.2.2	Beoordelingscriteria alternatievenonderzoek	67
7.2.3	Voorbeelden mogelijke alternatieven	68
7.2.4	De uitbreiding van luchthaven Lelystad en de A-toets	70
7.2.4.1	Doelstelling	71
7.2.4.2	Mogelijke alternatieven	71
7.2.5	Tussenconclusie A-toets	76
7.3	De D-toets	77
7.3.1	Groot belang, openbaar belang en dwingende reden	77
7.3.2	De zware D-toets	78
7.3.3	Voorbeelden van dwingende redenen van groot openbaar belang	79
7.3.3.1	De uitbreiding van een (lucht)haven	80
7.3.3.2	De aanleg van een (spoor)weg	80

7.3.4	De uitbreiding van luchthaven Lelystad en de D-toets	81
7.3.4.1	Aanleiding en noodzaak uitbreiding luchthaven Lelystad	81
7.3.4.2	Toetsing	82
7.3.5	Tussenconclusie D-toets	84
7.4	De belangenafweging	85
7.4.1	Voorbeelden van belangenafwegingen	85
7.4.2	De uitbreiding van luchthaven Lelystad en de belangenafweging	86
7.4.3	Tussenconclusie belangenafweging	87
7.5	De C-toets	87
7.5.1	Compenserende maatregelen	88
7.5.2	Algehele samenhang natura 2000 netwerk	88
7.5.3	Vereisten compenserende maatregelen	89
7.5.4	Kennisgeving aan de Europese Commissie	91
7.5.5	Juridische verankering compenserende maatregelen	92
7.5.6	De uitbreiding van luchthaven Lelystad en de C-toets	92
7.5.6.1	Voorbeelden	92
7.5.6.2	Mogelijke compenserende maatregelen	94
7.5.7	Tussenconclusie C-toets	96

8 Conclusie

8.1	De eerste deelvraag	97
8.2	De tweede deelvraag	97
8.3	De derde deelvraag	98
8.4	Vierde deelvraag	98
8.5	Vijfde deelvraag	99
8.6	Zesde deelvraag	99
8.7	De centrale vraag	100

Literatuurlijst	103
Jurisprudentieoverzicht	111

Bijlage 1 - Achtergrondinformatie over de Veluwe	113
Bijlage 2 - De vaststelling van de verwachte stikstofdepositie op de Veluwe	115
Bijlage 3 - Stikstofgevoelige natuurlijke habitats op de Veluwe	117
Bijlage 4 - Stikstofgevoelige leefgebieden van soorten op de Veluwe	119
Bijlage 5 - Verschillende opvattingen ten aanzien van de cumulatietoets	121