

Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD DEN HAAG

**Directoraat-generaal Natuur
en Visserij**

Cluster Natuurvergunningen

Bezoekadres

Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres

Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr

00000001858272854000

T 070 379 8911 (algemeen)

F 070 378 6011 (algemeen)

www.rijksoverheid.nl/Inv

Datum 14 juni 2024

Betreft Beantwoording vragen over het bericht 'Kabinet versoepelde exclusief
voor Schiphol de bestaande stikstofregels'

Ons kenmerk

DGNV-NV / 53157364

Uw kenmerk

2024Z07775

Geachte Voorzitter,

Hierbij zend ik u de antwoorden op de vragen van de leden Vedder (CDA), Grinwis (ChristenUnie), Bromet (GroenLinks-PvdA) aan de minister voor Natuur en Stikstof, over het bericht 'Kabinet versoepelde exclusief voor Schiphol de bestaande stikstofregels', ingezonden 2 mei 2024.

Christianne van der Wal-Zeggelink
Minister voor Natuur en Stikstof

2024Z07775

1

Bent u bekend met het artikel 'Kabinet versoepelde exclusief voor Schiphol de bestaande stikstofregels'¹?

Antwoord

Ja.

2

Klopt het dat u de stikstofregels voor Schiphol heeft afgezwakt, ondanks een negatief advies van uw eigen hoogste stikstofambtenaar?

Antwoord

Nee, dat is niet het geval. Ik wil benadrukken geen enkele uitzondering te hebben gemaakt bij afgifte van de definitieve natuurvergunning voor Schiphol. Bij Schiphol is dezelfde beleidslijn toegepast als bij extern salderen tussen andere private partijen, namelijk: de additionaliteitstoets is niet van toepassing als sprake is van extern salderen tussen private partijen. Inmiddels is dat standpunt door jurisprudentie gewijzigd.

De directeur binnen het voormalige DG Stikstof heeft medeparaaf verleend op de nota waarin voornoemde gedragslijn is opgenomen. Van het negeren van adviezen van mijn (hoogste) ambtenaren is geen sprake. NRC heeft die conclusie getrokken op basis van een mail van een van mijn ambtenaren. Die mail betreft echter geen weergave van de standpunten van de hoogste ambtenaren van verschillende directies binnen mijn departement, doch betreft slechts de reflectie van een (enkele) ambtenaar.

3

Klopt het tevens dat andere bedrijven, zoals bijvoorbeeld Programma Aanpak Stikstof (PAS-)melders, geen aanspraak kunnen maken op een zelfde soort uitzondering of speciale behandeling?

Antwoord

Ik heb bij het verlenen van een natuurvergunning aan de luchthaven Schiphol niet anders gehandeld dan bij het verlenen van andere natuurvergunningen, waar extern salderen tussen private partijen onderdeel uitmaakte van de aanvraag om vergunning. Tot voor kort ging ik ervan uit dat dat bij extern salderen tussen private partijen niet hoefde te worden getoetst aan additionaliteit, omdat van private partijen niet mag worden verwacht dat ze verantwoordelijk zijn voor de bredere staat van de natuur. De verplichting om instandhoudings- of passende maatregelen te treffen rust immers op provincies en het Rijk. Bij extern salderen waarbij een overheidspartij was betrokken werd wel aan de additionaliteit

¹ NRC, 29 april 2024, 'Kabinet versoepelde exclusief voor Schiphol de bestaande stikstofregels', (<https://www.nrc.nl/nieuws/2024/04/29/ministerie-zwakte-stikstofregels-voor-schiphol-afa4197404>).

getoetst. Door de uitspraak van de Raad van State van 28 februari 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:831) heb ik mijn standpunt moeten herzien.

Ons kenmerk
DGNV-NV / 53157364

Voor PAS-melders is het lastig om extern te salderen. Het Rijk kan in dit proces tussen particulieren geen rol spelen. De inzet van het Rijk in het legalisatieprogramma is om met bronmaatregelen stikstofruimte te organiseren en die, waar mogelijk uit te geven. Een aantal provincies heeft aangegeven geen vergunningen meer te verlenen op basis van extern salderen. Dit heeft er mee te maken dat volgens die provincies de natuurkwaliteit onvoldoende is voor het verlenen van vergunningen en de vergunningen waarmee gesaldeer wordt, zonder meer zouden moeten worden ingezet voor natuurherstel. Recent heb ik de Kamer geïnformeerd over de verbreding en versnelling van de aanpak voor de legalisatie van PAS-meldingen (Kamerstuk 35334, nr. 295).

4

Is het juist dat het bevoegd gezag additionaliteit per geval en per gebied moet beoordelen en dat, in uw woorden, voldoen aan het additionaliteitsvereiste pas aan de orde is als vaststaat dat de natuurdoelen uit het Nationaal Programma Landelijk Gebied worden gehaald²?

Antwoord

Zoals ik ook in het debat van 17 april jl. aangegeven heb draagt het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) bij aan het natuurherstel in de Natura 2000-gebieden. Als vaststaat dat de doelen uit het NPLG worden gehaald, kan additionaliteit in ieder geval worden aangetoond. Immers, als de doelen uit het NPLG worden behaald, is er sprake van gezonde natuur.

Ik heb niet willen stellen dat alleen dan aan het additionaliteitsvereiste wordt voldaan. Uit de jurisprudentie volgt dat aan het additionaliteitsvereiste wordt voldaan als de mitigerende maatregel niet nodig is voor het borgen van behoud van de natuur en er andere maatregelen mogelijk zijn om de instandhoudingsdoelstellingen te bereiken.

5

In hoeverre zijn de natuurdoelen uit het Nationaal Programma Landelijk Gebied al gehaald?

Antwoord

Op 15 december 2023 heb ik het ontwerp-NPLG naar uw kamer gestuurd (Kamerstuk 34682, nr. 183). In dit ontwerp-NPLG zijn doelen opgenomen voor natuur, waarbij de einddatum veelal 2030 is. Het gaat daarbij niet alleen om stikstofdoelen, maar juist ook om doelen gericht op het in gunstige staat brengen van de natuur (conform de Vogel- en Habitatrictlijn). Deze doelen zijn op dit moment dus nog niet gerealiseerd, maar daarvoor is nog tijd.

² Conceptverslag commissiedebat Stikstof, NPLG en natuur, documentnummer: 2024D16828.

6

Geldt de bovengenoemde uitspraak die u tijdens het debat van 17 april jl. deed alleen voor de PAS-melders waar toen over gesproken werd of geldt deze in alle gevallen?

Antwoord

Door de recente uitspraak van de Raad van State is duidelijk geworden dat additionaliteit moet worden getoetst bij elke extern saldeertransactie. Dit geldt voor alle initiatiefnemers (zowel overheidspartijen als private partijen) die een overeenkomst ten behoeve van extern salderen sluiten.

7

Is het met in achtneming van het bovenstaande dan juist om te stellen dat ook bij het verlenen van de natuurvergunning aan Schiphol eerst had moeten worden aangetoond dat de boerderijen waarvan de stikstofruimte is opgekocht niet nodig zijn om natuur te herstellen of in stand te houden? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Zie het antwoord op vraag 3.

Het uitgangspunt dat bij extern salderen tussen private partijen niet getoetst hoefde te worden aan het additionaliteitsvereiste heb ik niet alleen bij vergunningverlening voor Schiphol toegepast, maar op alle aanvragen waar ik bevoegd gezag voor ben. Een soortgelijke lijn van de provincie Limburg heeft echter geen stand gehouden bij de hoogste bestuursrechter (zie uitspraak van 28 februari jl. ECLI:NL:RVS:2024:831). Dit betekent dat thans wel aan additionaliteit dient te worden getoetst. Het voorgaande laat onverlet dat het nog steeds mogelijk is om extern te salderen mits aan het additionaliteitsvereiste wordt voldaan.

8

Wat was de inschatting van uw ministerie over de juridische risico's die kleefden aan het verlenen van een natuurvergunning aan Schiphol?

Antwoord

Het is onmogelijk het risico terug te brengen tot nul. De jurisprudentie is voortdurend in ontwikkeling. Er heeft een zorgvuldige afweging plaatsgevonden bij vergunningverlening aan de luchthaven. Daarnaast dien ik binnen een redelijke termijn te besluiten op aanvragen.

Tegen de vergunning van Schiphol is beroep aangetekend. Het is thans aan de rechter om een oordeel te vormen over de vergunning.

9

Klopt het dat binnen uw ministerie bekend was dat er grote juridische risico's kleefden aan het verlenen van de natuurvergunning aan Schiphol en dat de kans groot was dat deze aanpak geen stand zou houden bij de rechter, maar dat er dan in ieder geval tijd zou zijn gewonnen?

Antwoord

Met verwijzing naar het antwoord op vraag 8, er is een zorgvuldig proces doorlopen om tot besluitvorming te komen. Daarbij is een ontwerpbesluit ter inzage gelegd, is er de mogelijkheid geweest om daarop zienswijzen in te dienen en is Schiphol herhaaldelijk verzocht om aanvulling van de vergunningaanvraag bij het beschikbaar komen van nieuwe inzichten. Een en ander blijkt uit de verleende vergunning en de daarbij behorende stukken.

10

Kunt u tevens uitleggen waarom u de Tweede Kamer niet expliciet over deze strategie heeft geïnformeerd?

Antwoord

Er is geen sprake geweest van een strategie om tijd te winnen. Het proces voor de afgifte van een vergunning is een zorgvuldig proces waarin ik in mijn rol van bevoegd gezag een uitvoeringsbesluit neem. Ik heb uw Kamer geïnformeerd over het vergunningsproces voor Schiphol in onder meer de kamerbrief van 23 februari 2022³, 21 juni 2023⁴ en 26 september 2023⁵.

11

In hoeverre hadden ook de provinciale bevoegde gezagen van dezelfde strategie, als die u hebt gekozen bij het verlenen van een natuurvergunning voor Schiphol, gebruik kunnen maken bij bijvoorbeeld het legaliseren van PAS-melders? Waren de provincies op de hoogte van deze optie en het feit dat u deze aanpak toepaste bij Schiphol of zijn ook zij daarover niet geïnformeerd?

Antwoord

Een aantal provincies heeft gekozen om bij extern salderen tussen private partijen te toetsen aan additionaliteit. De provincie Limburg heeft dat niet gedaan. De uitspraak van RvS van 28 februari 2024 ziet op een vergunning van de provincie Limburg. Het standpunt van het Ministerie van LNV, de provincie Limburg en andere provincies was bekend bij andere bevoegde gezagen. Dit standpunt is ook gemeld aan de Tweede Kamer⁶.

Het stond alle provincies vrij om extern salderen tussen private partijen te beoordelen binnen de kaders van de jurisprudentie.

12

Waarom heeft u de aangenomen Kamermotie uit december 2022⁷ die u expliciet verzocht een halt toe te roepen aan de stikstofjacht op boeren voor snelwegen en luchtvaart en de stikstofruimte in te zetten voor legalisatie PAS-melders en natuurherstel, niet uitgevoerd?

Antwoord

³ Kamerstuk 29 665, nr. 421

⁴ Kamerstuk 31 936, nr. 1086

⁵ Kamerstuk 29 665, nr. 485

⁶ Kamervragen (Aanhangsel) 2022-2023, nr. 2122, antwoord op vraag 2: Wanneer de overheid initiatiefnemer is van een plan of project moet extern salderen als mitigerende maatregel aan die voorwaarde voldoen. Over de vraag of het additionaliteitsvereiste van toepassing is bij extern salderen tussen private partijen loopt hoger beroep bij de Raad van State.

⁷ Kamerstuk 36200-XII, nr. 104.

In de kamerbrief van 30 juni 2023 (Kamerstuk 36 200 XIV, nr. 126) is gereageerd op de hierboven genoemde motie, alsmede op verschillende moties met eenzelfde soort boodschap. Daar heb ik toegelicht dat ik het verzoek begrijp, maar als bevoegd gezag een vergunning moet verlenen als de aanvrager aan de voorwaarden voldoet. Ook heb ik aangegeven dat de prioritering in het stikstofregistratiesysteem zou worden aangepast zodat PAS-melders meer prioriteit krijgen. Die aanpassing is inmiddels gerealiseerd. Zoals eerder aangegeven beschouw ik de moties als afgedaan.

13

Waarom geldt bij zoiets schaars als stikstofruimte nog altijd het recht van de sterkste, ondanks uw eigen ambities in dezen en veel breed gesteunde oproepen tot regulering en evenredigheid in de Kamer?⁸

Antwoord

Ik deel uw zorgen en daarom heb ik naar aanleiding van de eerdere discussie in uw Kamer over extern salderen aangegeven bezig te zijn met het aanscherpen van beleidsregels zodat de overheid meer regie op extern salderen kan krijgen. Deze aanscherping bestaat uit het voorkomen dat salderen onbedoeld zorgt voor een toename van de depositie. Om te voorkomen dat overheden elkaar verrassen, hebben Rijk en provincies interbestuurlijke afspraken gemaakt over voorgenomen transacties ten behoeve van extern salderen.

14

Herinnert u zich het debat van 17 april jl. over de stikstofaanpak en de volgende uitspraak die u tijdens dat debat deed: "Deze aanpak gaat over vertrouwen."?

Antwoord

Ja.

15

Begrijpt u dat deze gang van zaken waarin een groot bedrijf zoals Schiphol wel een natuurvergunning krijgt dankzij extern salderen en ondanks de grote juridische risico's die daaraan kleven, terwijl er tegelijkertijd nog maar zeven(!) PAS-melders zijn gelegaliseerd omdat de additionaliteitsvereiste bij hen wel wordt toegepast, volledig funest is voor het vertrouwen in de stikstofaanpak?

Antwoord

Ik begrijp uw frustratie over het uitblijven voor oplossingen voor PAS-melders. Die frustratie deel ik. Tegelijkertijd is de inzet van het Rijk geweest om via bronmaatregelen van de Structurele Aanpak Stikstof te komen tot legaliseren van PAS-melders. Tot nu toe heeft dit niet voldoende PAS-melders geholpen. Daarom verken ik samen met provincies ook andere mogelijkheden. Zoals ik diverse malen aan uw Kamer heb aangegeven, gaat mij de situatie waarin veel PAS-melders zich bevinden aan het hart.

Als het gaat om de toetsing aan additionaliteit heb ik de aanvraag om vergunning voor Schiphol niet anders beoordeeld dan andere aanvragen waarvoor ik bevoegd

⁸ Kamerstuk 30252, nr. 58; 33576, nr. 305; 36410 A, nr. 41

gezag ben. Omdat het bij PAS-melders niet gaat om extern salderen tussen private partijen, maar om extern salderen met door de overheid getroffen bronmaatregelen, was altijd al duidelijk dat getoetst moet worden aan additionaliteit.

16

Wat is uw boodschap voor alle PAS-melders, interimmers en andere boerenbedrijven die nu al jaren leven in onzekerheid over wat de stikstofaanpak voor hen gaat betekenen over hoe de overheid omgaat met hun zorgen en belangen versus hoe diezelfde overheid omgaat met de belangen van de grote industrie en Schiphol?

Antwoord

In mijn brief van 12 april jl. heb ik aangegeven dat ik vind dat er onvoldoende snelheid is op het legaliseren van PAS-meldingen. Daarom heb ik een verbreding van het programma aangekondigd. De verbrede aanpak moet ertoe leiden dat meer PAS-melders sneller aan een oplossing geholpen kunnen worden. De nieuwe lijnen die ik heb uitgezet en die de komende tijd verder worden uitgewerkt zijn: maatwerk, vrijwillige beëindiging en schadevergoeding. Ik blijf zoeken naar juridisch houdbare alternatieven waarmee meer PAS-melders sneller geholpen kunnen worden.

17

Kunt u aangeven of met de recente opkoop van stikstofrechten van veehouders in Zuid-Holland door de Schiphol Group ten behoeve van de natuurvergunning voor Rotterdam The Hague Airport dezelfde strategie wordt gevolgd als voor het verlenen van de natuurvergunning voor Schiphol? In hoeverre gelden daar dan ook dezelfde juridische risico's? Is de verwachting dat deze aanpak standhoudt bij de rechter?

Antwoord

Zoals in mijn brief van 30 juni 2023⁹ is aangegeven, stond de Wet natuurbescherming toe om mitigerende maatregelen te nemen door extern te salderen. Dit geldt ook onder de inmiddels in werking getreden Omgevingswet. Ook de thans geldende beleidsregels staan dit toe. Private ondernemingen zijn vrij om met elkaar transacties aan te gaan. Bovendien is het belangrijk dat de luchthavens voldoen aan de wet- en regelgeving. Het handelen van de Koninklijke Schiphol Groep is in lijn met het uitgangspunt dat initiatiefnemers in het kader van een aanvraag voor een natuurvergunning zelf verantwoordelijk zijn om mogelijke effecten van stikstofdepositie te mitigeren, bijvoorbeeld door extern te salderen. In dat geval zal er getoetst worden op additionaliteit, conform de uitspraak van de RvS van 28 februari 2024. Ik kan verder niet vooruitlopen op besluitvorming op de aanvraag van Rotterdam The Hague Airport.

⁹ Kamerstuk 36200 XIV, nr. 126

18

Indien er bij Rotterdam The Hague Airport wordt aangekoerst op het al dan niet terecht verlenen van een natuurvergunning die daarna eventueel door een rechter wordt getoetst, hoeveel tijd zal er dan naar verwachting zijn verstreken voordat er een andere basis voor het verlenen van een vergunning moet worden gezocht?

Ons kenmerk
DGNV-NV / 53157364

Antwoord

Het is altijd zo dat als ik in mijn hoedanigheid van bevoegd gezag besluiten neem, deze getoetst kunnen worden bij de rechter. Dat besluitvorming en ook de rechtsgang tijdrovend is, gelet op de complexiteit van de voorliggende aanvragen, is nu eenmaal een gegeven, al is het maar omdat dit afhankelijk is van meerdere factoren.