

Vergaderjaar 2023–2024

29 665

Evaluatie Schipholbeleid

Nr. 500

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR NATUUR EN STIKSTOF

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juni 2024

Op 29 april jl. publiceerde NRC een artikel over de gevolgde procedure voor de natuurvergunning voor Schiphol. Het artikel met de titel «Kabinet versoepelde exclusief voor Schiphol de bestaande stikstofregels» heeft veel reacties en vragen opgeroepen binnen en buiten uw Kamer. Zo zijn er diverse Kamervragen gesteld (met Aanhangsel Handelingen II 2023/24, nrs. 1986, 1715 en 1987) waarop ik in afzonderlijke brieven antwoord geef. Naast het beantwoorden van de gestelde Kamervragen wil ik hierbij, naar aanleiding van het verzoek van het lid Heutink (PVV) bij de regeling van werkzaamheden van 21 mei jl. om een kabinetsreactie, de situatie toe lichten.

De basis voor het artikel zijn stukken met betrekking tot de vergunningprocedure voor Schiphol die openbaar zijn gemaakt naar aanleiding van twee verzoeken op grond van de Wet open overheid (Woo-verzoeken).

In het artikel wordt verwoord dat ik:

- Schiphol zou hebben bevoordeeld ten opzichte van andere initiatiefnemers;
- een ambtelijk advies van de hoogste stikstofambtenaar heb genegeerd;
- de vergunningverlening bewust zou hebben vertraagd, en
- ambtelijke adviezen die afraden te gedogen, heb genegeerd.

Ik heb een ander beeld bij het gelopen proces en in deze brief zal ik daar puntsgewijs op ingaan.

Extern salderen en additionaliteit

Het artikel verwoordt allereerst dat ik exclusief voor Schiphol de bestaande stikstofregels zou hebben versoepeld en daarbij het advies van mijn hoogste stikstofambtenaar zou hebben genegeerd. NRC doelt daarbij op de zogenoemde additionaliteitstoets. Deze additionaliteitstoets houdt in dat bij extern salderen moet worden nagegaan of de aangekochte

stikstofruimte kan worden ingezet voor de aangevraagde natuurvergunning en niet reeds nodig is voor natuurherstel.

Volgens NRC zou Schiphol, in tegenstelling tot andere bedrijven, niet aan die additionaliteitstoets hoeven te voldoen. NRC baseert zich daarbij op een nota van mijn ministerie van juni 2022 waarin het uitgangspunt is opgenomen om bij extern salderen tussen particulieren de additionaliteitstoets niet van toepassing te laten zijn. Dit is inderdaad tot voor kort het uitgangspunt geweest binnen mijn ministerie en dat licht ik graag als volgt toe.

Ten tijde van het opstellen van die nota bleek uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat de additionaliteitstoets in ieder geval aan de orde is als de overheid zelf initiatiefnemer van een plan of project is. Of de additionaliteitstoets ook van toepassing is als een private partij initiatiefnemer is en extern wil salderen, was op dat moment (en dus ook ten tijde van beoordeling van de aanvraag van Schiphol) in de jurisprudentie nog niet uitgekristalliseerd. Het ministerie hanteerde als uitgangspunt dat de additionaliteitstoets niet van toepassing is, als sprake is van extern salderen tussen private partijen. Dit omdat van private partijen niet verwacht kan worden dat zij maatregelen ten behoeve van natuurherstel nemen; het treffen van dergelijke maatregelen is een verantwoordelijkheid van de overheid. Dit was gebaseerd op de uitspraak over het PAS van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling).

Dit uitgangspunt is door LNV toegepast voor alle projecten waarbij extern is gesaldeerd tussen private partijen en waarbij ik bevoegd gezag ben; dus niet enkel voor Schiphol, zoals NRC aangeeft. Van bevoordeling van Schiphol ten opzichte van andere bedrijven/initiatiefnemers, inclusief de PAS-melders is dus geen sprake.

Eerdergenoemde uitgangspunt van LNV is ambtelijk geadviseerd in een nota. Ik heb dat advies gevolgd. De nota is geaccordeerd door de directeur binnen het voormalige DG Stikstof. Van het negeren van adviezen van een (hoogste) stikstofambtenaar is dan ook geen sprake. NRC heeft die conclusie getrokken op basis van een mail van een van mijn ambtenaren. De mail was een onderdeel in het voorbereidingsproces van een complexe afweging in een bewegend beleidsveld. Ik vind het positief dat deze ambtelijke uitwisseling in alle openheid en transparantie gevoerd is. De genoemde nota bevat het resultaat van een dergelijke uitwisseling en gaat uiteindelijk ten behoeve van de besluitvorming de routing in.

Het ministerie stond in zijn standpunt met betrekking tot de additionaliteitstoets in relatie tot extern salderen tussen private partijen, niet alleen. Verschillende provincies, waaronder de provincie Limburg, onderschreven dit principe. Dit laat onverlet dat er verschillende opvattingen bij andere overheden waren over het punt van de extern salderen en additionaliteit. Zo stelde een aantal andere provincies zich op het standpunt geen vergunningen meer te kunnen verlenen op basis van extern salderen omdat de additionaliteit daarvan niet zou zijn aan te tonen. Omdat er verschillende bevoegde gezagen zijn voor toestemmingsbesluiten in de zin van de Wet natuurbescherming (inmiddels Omgevingswet), zijn er onvermijdelijk verschillen in toepassing van die bevoegdheid.

De Afdeling heeft pas recent, in februari 2024, inzake een hoger beroep tegen een besluit van de provincie Limburg, geoordeeld dat ook extern salderen tussen particulieren moet worden getoetst aan additionaliteit. Voornoemde uitgangspuntheeft dus niet de instemming van de hoogste bestuursrechter gekregen. Ik volg uiteraard dat oordeel. Voor de natuur-

vergunning voor Schiphol en andere natuurvergunningen die met toepassing van extern salderen tussen particulieren zijn verleend, maar die nog niet in rechte vaststaan, betekent dit dat alsnog de additionaliteitstoets moet worden toegepast. Deze lijn hanteren nu alle bevoegde gezagen voor alle private partijen. Schiphol en PAS-melders moeten zodoende aan dezelfde voorwaarden voldoen voordat toestemming kan worden verleend.

Balans tussen zorgvuldigheid en snelheid

Daarnaast wordt in het artikel aangegeven dat mijn ambtenaren de procedure voor de vergunningverlening bewust zouden hebben vertraagd en dat het verlenen van een vergunning waaraan juridische risico's kleven onderdeel zou zijn van die vertragingstrategie. NRC baseert zich daarbij op een document (uit najaar 2021) waarin een aantal scenario's is uitgewerkt. Daarbij is ook de optie in beeld is gebracht van het verlenen van een vergunning waaraan juridische risico's kleven, om zo, hangende beroep en hoger beroep, tijd te winnen voor het treffen van mitigerende maatregelen door de luchthaven. Volgens NRC gaat het daarbij om een zogeheten «stappenplan», dat ook daadwerkelijk gevolgd zou zijn.

In het kader van de besluitvorming zijn regelmatig diverse scenario's met de daarbij behorende risico's in beeld gebracht om zo snel mogelijk een juridisch houdbare natuurvergunning te kunnen verlenen voor de luchthaven, om daarmee verdere significante schade aan Natura 2000-gebieden uit te sluiten. En tegelijkertijd de belangen die de luchthaven dient recht te doen. Het betreft echter een complexe aanvraag en de aanvraag is meerdere keren aangevuld en gewijzigd op basis van gewijzigde inzichten. Zo heeft LNV Schiphol begin 2022 gevraagd de aanvraag aan te vullen en daarbij uit te gaan van een andere bepaling van de referentiesituatie dan in de oorspronkelijke aanvraag is gedaan. Dit is toentertijd ook met uw Kamer gecommuniceerd.¹

Het is voor mij een teken van ambtelijk vakmanschap dat alle scenario's in dat kader inzichtelijk zijn gemaakt. Het benoemen van risico's hoort daarbij. Voor goede besluitvorming is het nodig alle opties op tafel te hebben en dat daar door mijn ambtenaren kritisch naar wordt gekeken. Dat blijkt ook uit de Woo-stukken. Uiteindelijk is bij het verlenen van de vergunning is dan ook niet gekozen voor een scenario waarbij bewust een juridisch kwetsbare vergunning is verleend.

Gedogen

Verder geeft het artikel aan dat ik een gedoogconstructie heb afgesproken met Schiphol, waarbij tijdelijk niet gecontroleerd zal worden als er meer vluchten worden uitgevoerd. Ik zou daarbij ambtelijke adviezen die afraden te gedogen, hebben genegeerd. NRC baseert zich daarbij onder meer op het eerdergenoemde stappenplan waarin wordt gesproken van een tijdelijk gedogen van de inzet van vijfde baan en waarbij kritische kanttekeningen bij een dergelijke gedoogconstructie zijn gemaakt.

Zoals gezegd zijn in het kader van de besluitvorming diverse scenario's met de daarbij behorende risico's in beeld gebracht. Daarbij is ook een tijdelijke gedoogconstructie voor de inzet van de vijfde baan in beeld gebracht. Een dergelijke gedoogconstructie is echter niet toegepast. Anders dan NRC aangeeft, is het vermeende stappenplan niet gevolgd.

¹ Kamerstuk 29 665, nr. 421

NRC gaat ervan uit dat het stappenplan wel zou zijn gevolgd omdat in stukken uit augustus 2022 is aangegeven dat LNV niet zal handhaven als er tijdelijk meer vluchten worden uitgevoerd. Dit zag echter op een andere situatie dan het gedogen in het zogenoemde stappenplan.

Dat in augustus 2022 is gesproken over gedogen hield verband met het feit dat Schiphol naar aanleiding van de Hoofdlijnenbrief Schiphol d.d. 24 juni 2022² is verzocht om rekening te houden met met het kabinetsbesluit om het aantal vliegbewegingen te beperken tot 440.000. Schiphol heeft aan dat verzoek voldaan door de aanvraag te wijzigen in die zin dat 440.000 vliegbewegingen, danwel het aantal dat volgt uit de Balanced Approach procedure, worden aangevraagd op het moment dat dat aantal wettelijk (in een LVB) is verankerd. Dit in combinatie met een toestemming – voor de periode tot het van kracht worden van een nieuw maximum – voor de huidige situatie met maximaal 500.000 vliegbewegingen. In het kader van die tijdelijke toestemming is de optie van tijdelijk gedogen in beeld gebracht. Er is echter niet gekozen voor een gedoogconstructie. Aan Schiphol is een vergunning verleend voor een jaarlijks aantal van 440.000 vliegtuigbewegingen, dan wel een hoger aantal als dat uit het LVB voortvloeit. Daarnaast is een tijdelijke vergunning, dat wil zeggen totdat het LVB is gewijzigd, verleend voor een jaarlijks aantal van 500.000 vliegbewegingen.

Ik ga er van uit dat ik met deze toelichting inzicht heb geboden in het proces van vergunningverlening.

De Minister voor Natuur en Stikstof,
Ch. van der Wal-Zeggelink

² Kamerstuk 29 665, nr. 432