
Vergaderjaar 2021 – 2022

35 334	Problematiek rondom stikstof en PFAS
33 576	Natuurbeleid
35 600	Wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet (stikstofreductie en natuurverbetering)
AW¹	VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG Vastgesteld 7 september 2022

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit² hebben kennisgenomen van de brief³ van 2 juni 2022, in reactie op de brief met vragen van de commissie van 16 maart 2022 met nadere vragen naar aanleiding van stikstofbeleid. De leden van de fracties van **GroenLinks**, **Partij voor de Dieren** en **OSF** hebben naar aanleiding hiervan nog een aantal vervolgvragen.

Naar aanleiding hiervan is op 13 juli 2022 een brief gestuurd aan de minister voor Natuur en Stikstof.

De minister heeft, mede namens de minister voor Infrastructuur en Waterstaat en de minister voor Rechtsbescherming, op 5 september 2022 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde nader schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
De Boer

¹ De letters AW hebben alleen betrekking op 35 334.

² Samenstelling:

Koffeman (PvdD), Faber-Van de Klashorst (PVV), Van Strien (PVV), Gerken (SP), Atsma (CDA) (*ondervoorzitter*), Pijlman (D66), Schalk (SGP), Klip-Martin (VVD), Van Rooijen (50PLUS), Van Ballekom (VVD), Vos (VVD), Crone (PvdA), Dessing (FVD), Van Gurp (GL), Huizinga-Heringa (CU), Kluit (GL), Van der Linden (Fractie-Nanninga) (*voorzitter*), Meijer (VVD), Otten (Fractie-Otten), Prins (CDA), Vendrik (GL), Van der Voort (D66), Berkhout (Fractie-Nanninga), Raven (OSF), Karakus (PvdA) en N.J.J. van Kesteren (CDA).

³ Zie verslag schriftelijk overleg: *Kamerstukken I*, 2021-2022, 35334, AQ.

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT / LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Aan de minister voor Natuur en Stikstof

Den Haag, 13 juli 2022

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief⁴ van 2 juni 2022, in reactie op de brief met vragen van de commissie van 16 maart 2022 met nadere vragen naar aanleiding van stikstofbeleid. De leden van de fracties van **GroenLinks**, **Partij voor de Dieren** en **OSF** hebben naar aanleiding hiervan nog een aantal vervolgvragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks

Bij de beantwoording van vraag 4 geeft u aan dat stikstofdeposities van een activiteit buiten de 25 km-zone, een niet 'aan een concreet project toe te rekenen effect' betreft en dus geen onderdeel uitmaakt van de vergunningverlening.⁵ Deze redenering blijft de leden van de fractie van GroenLinks bevreemden. Temeer daar het bronmaatregelenprogramma dat de cumulatieve depositietoename op de gebieden buiten de 25 km teniet moet doen, zelfs op papier al tekortschiet om een extra toename buiten de 25 km op te kunnen vangen. Daarbij is het feitelijk zo dat de precieze effecten van de maatregelen die horen bij invulling van de 150 miljoen, nog onbekend zijn. Laat staan dat deze maatregelen in volle omvang gerealiseerd zijn en hun effect kunnen hebben gehad. Daarom hebben deze leden hierover nog de volgende vragen:

- a. Hoe houdt u zicht op de hoeveelheid extra stikstofdepositie die cumulatief vanuit de vergunningverlening (met een rekenafstand tot 25 km) op de rest van Nederland mogelijk wordt gemaakt? Zijn er met provincies en gemeenten afspraken gemaakt over delen van relevante data uit de vergunningverlening? Zo ja, welke afspraken zijn er gemaakt? Zo nee, bent u van plan om dit alsnog te doen?
- b. Hoe zorgt u voor een juridisch houdbare verbinding tussen de uitgifte van vergunningen door provincies en gemeenten op basis van de 25 km afstandsnorm aan de ene kant en een bronmaatregelenpakket dat de toename van stikstofdeposities in de rest van Nederland voldoende *opgevangen* heeft aan de andere kant *voordat* de vergunning in werking treedt? Met andere woorden, hoe heeft u juridisch geborgd dat de maatregelen in het bronpakket in voldoende omvang gerealiseerd en geëffectueerd zijn, voordat een individuele vergunning, met de 25 km-afstandsnorm als basis, in werking treedt? Als deze link er niet is, hoe is deze werkwijze anders dan die van de PAS?
- c. Heeft u de bijhorende redeneerlijn, waarbij vergunningen lijken te worden afgegeven voordat zeker is gesteld dat de bijbehorende cumulatieve toename van depositie buiten de 25 km-afstand middels bronmaatregelen voorkomen is, bij de Raad van State getoetst en/of bij het Europese Hof? Hoe heeft u zich ervan verzekerd dat de eerste projecten die voor de rechter belanden niet meteen zullen stranden en de samenleving nog meer vertrouwen verliest in het handelen van de overheid?

Op 1 juli jl. verscheen in *de Groene Amsterdammer* het artikel 'Die regels gaan we niet meer aanpassen'⁶ waarin een overtuigende argumentatie wordt opgezet dat de latente ruimte binnen bestaande natuurvergunningen zo groot is, dat met het extern salderen en verleasen van deze ruimte de stikstofdepositie in de komende jaren enorm kan toenemen. Kunt u reflecteren op het

⁴ Zie verslag schriftelijk overleg: *Kamerstukken I*, 2021-2022, 35334, AQ.

⁵ Idem, blz. 11.

⁶ Adrián Estrada en Felix Voogt, 'Die regels gaan we niet meer aanpassen' *De Groene Amsterdammer* 1 juli 2022, <https://www.groene.nl/artikel/die-regels-gaan-we-niet-meer-aanpassen>.

gestelde, en met name de omvang van de latente ruimte, in het artikel? Op welke wijze houdt het kabinet grip op de het inzetten van (nu) niet-gebruikte vergunningsruimte? En bovenal: welke acties gaat u ondernemen om te voorkomen dat verleasen en extern salderen geen situatie oplevert die is samen te vatten als 'dweilen met de kraan open'? En dat de 25 miljard euro voor het programma landelijk gebied geen geld wordt dat over de balk gesmeten wordt zonder dat het doel, 74% stikstofreductie in 2030, behaald wordt?

Kunt u ook reflecteren op het gegeven dat het parlement nu al meerdere malen geconfronteerd wordt met het feit dat gevraagde informatie die door de pers (zie vraag over artikel in *de Groene*) wel geleverd kan worden en door het kabinet niet (zie beantwoording vraag 11⁷). Kunt u reflecteren op de mate waarin dit wenselijk is in het kader van de parlementaire informatievoorziening? Temeer daar de pers zonder uitzondering aantoont dat wet- en regelgeving grote lacunes ten aanzien van doelbereik blijkt te hebben en dat deze data zeer relevante informatie blijkt te zijn om beschikbaar te hebben bij het bespreken van wet- en regelgeving in deze Kamer. De leden van de GroenLinks-fractie verzoeken u om een reactie.

Hoe waarborgt u dat boeren niet onterecht opdraaien voor de deposities van grote bedrijven uit andere sectoren die zonder natuurvergunning opereren, zoals bijvoorbeeld Schiphol, Tata Steel en de energiecentrales in Groningen en Rotterdam?

In uw reactie schrijft u dat het TNO-rapport fase 2 recent is opgeleverd. De leden van de fractie van GroenLinks verzoeken het kabinet dringend de rapportage onverwijld aan te leveren. De appreciatie door de regering zou desgewenst na de zomer kunnen. Deze leden wijzen u er volledigheidshalve op dat het volgens hen niet zo kan zijn dat het kabinet een gereed rapport achterhoudt wanneer een fractie daar om vraagt, omdat het kabinet zichzelf meer tijd wil geven om een appreciatie te maken.

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat u bij de beantwoording van vraag 16 verzuimt in te gaan op de vraag of de berekening van deposities op hexagonen bij de luchtvaart met een rekengrens van 25 km een juist en volledig beeld geven van de deposities bij de luchtvaart.⁸ Geeft de berekening van deposities op hexagonen bij de luchtvaart een volledig beeld van de totale deposities die de luchtvaart geeft naar het oordeel van de regering? Indien dit niet het geval is, welke conclusies trekt de regering hier dan uit? En welke stappen verbindt de regering aan deze conclusies?

Bent u bekend met het onderzoek van de TU Delft waaruit blijkt dat 70% van de deposities van Schiphol, bij de berekening met een rekengrens van 25 km, gemist worden?⁹ Welke conclusies trekt u uit dit onderzoek? Kunt u daarbij expliciet ingaan op de adequaatheid van de rekenmethode met een rekengrens van 25 km voor het in kaart brengen van de deposities van de luchtvaart? Op basis van welke rechtsgronden past de regering de 900m afkapregel toe?

In uw brief heeft u naar voren gebracht dat deze rekenmethode waarbij de depositie boven de 900m niet wordt meegenomen, is opgelegd door de EU, maar hoe verklaart u dat Frankrijk, Duitsland, België, Spanje, Portugal, Hongarije en alle andere EU-landen met uitzondering van

⁷ *Kamerstukken I*, 2021-2022, 35334, AQ, blz. 15.

⁸ *Kamerstukken I*, 2021-2022, 35334, AQ, blz. 16-17.

⁹ Schipholwatch, 'TU Delft: '70 procent stikstofdepositie luchtvaart niet meegeteld'

<https://schipholwatch.nl/2022/06/14/tu-delft-70-procent-stikstofdepositie-luchtvaart-niet-meegeteld/>.

Slovenië, Litouwen en Nederland de depositie boven de 900m wel meetellen? Welke conclusies verbindt u hieraan?

Klopt het dat EU-landen op grond van de EU NEC-richtlijn verplicht zijn om, los van de emissie-inventarisatie ten behoeve van de emissieplanfonds, ook de emissies van de luchtvaart boven 3.000 ft te inventariseren en aan de Europese Commissie te rapporteren (de zogenaamde non-LTO emissions)? Klopt het dat Nederland, anders dan vrijwel alle andere EU-landen, aan deze verplichting geen invulling geeft? Zo ja, kunt u beargumenteren waarom u dit niet nodig acht?

Leonor Tarrasón en Jan Eiof Jonson hebben, in opdracht van de Europese Commissie het volgende rapport uitgebracht: "Study on air quality impacts of non-LTO emissions from aviation."¹⁰ Bent u hiermee bekend? In dit rapport zijn op Europese schaal deposities afkomstig van non-LTO berekend. Er is gebruikgemaakt van het EMEP-model waarover u ook in het antwoord op vraag 23 reflecteert.¹¹ Eerder hebben de leden van de GroenLinks-fractie onder de aandacht gebracht dat deposities afkomstig van emissies uit grote hoogte zich kenmerken dat ze op grote oppervlaktes dezelfde waarde hebben en resolutie zodoende geen belemmering is. In hoeverre kan de stelling van het RIVM in het evaluatierapport van de commissie M.E.R. dat er geen model voor deposities uit non-LTO emissies zou bestaan wel kloppen? Op welke wetenschappelijke gegevens is deze stelling gebaseerd?

Bent u het met de leden van de fractie van GroenLinks eens dat het feit dat de Europese NEC-richtlijn onderscheidt maakt tussen LTO en non-LTO emissies, welke beiden uiteindelijk moeten worden gerapporteerd, geen argument is om te stellen dat deposities afkomstig van non-LTO emissies niet kunnen worden gemodelleerd?

In hoeverre is het OPS-model, in vergelijking tot het EMEP-model, meer of juist minder geschikt voor het vaststellen van deposities afkomstig van non-LTO emissies. Op grond van welke wetenschappelijke inzichten acht u dit aannemelijk? Klopt het dat de door u genoemde 10% van de luchtvaartdeposities afkomstig van non-LTO emissies is bepaald met het OPS-model?

Marijn van Loo heeft in zijn afstudeerscriptie "Quantifying the impact of aviation emissions on global nitrogen deposition", gepubliceerd op 21 juni 2022, gesteld dat non-LTO deposities 70% van alle luchtvaart deposities omvatten.¹² Hoe verhoudt zich dit tot de eerder door u genoemde bevindingen van het RIVM?

Klopt het dat bij het vaststellen van de nationale GCN/GDN-kaarten emissies en deposities afkomstig van non-LTO niet worden betrokken? In hoeverre acht u het mogelijk en wenselijk om dit in de toekomst wel te doen? In hoeverre acht u het mogelijk en wenselijk om op project niveau wel de deposities afkomstig van non-LTO emissies ten behoeve van Wet natuurbescherming-vergunningverlening vast te stellen?

¹⁰ Tarrason et al, "Study on air quality impacts of non-LTO emissions from aviation" 2004
https://www.researchgate.net/profile/Jan-Jonson/publication/265874125_Study_on_air_quality_impacts_of_non-LTO_emissions_from_aviation/links/54b39db90cf2318f0f954f5d/Study-on-air-quality-impacts-of-non-LTO-emissions-from-aviation.pdf

¹¹ *Kamerstukken I*, 2021-2022, 35334, AQ, blz. 20-21.

¹² Marijn van Loo, 'Quantifying the impact of aviation emissions on global nitrogen deposition', 21-09-2021, <https://repository.tudelft.nl/islandora/object/uuid%3AAbb8aef34-3fbf-4eab-b1bb-fb8f76259f9f>.

Bent u bekend met de kaarten van KNMI/Tropomi met de jaargemiddelden NO2 2019, 2020 en 2021?¹³ Wat leidt u uit deze kaarten af als u specifiek naar de regio Schiphol kijkt?

Hoe rechtvaardigt u gezien bovenstaande, dat boeren wel worden meegenomen in de gebiedsgerichte aanpak maar Schiphol niet?

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat vragen 31 en 32 niet zijn beantwoord¹⁴ en zij vragen u hierbij om deze alsnog te beantwoorden. Gezien de politieke onrust over stikstofuitstoot voegen deze leden daaraan de volgende vraag toe: kunt u met spoed en uiterlijk voor eind juli deze vragen alsnog serieus beantwoorden? Deze vragen gaan over de kwaliteit van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid in Nederland.

Deze leden constateren dat Schiphol (en een aantal andere bedrijven in Nederland, zoals andere luchthavens) door de Rijksoverheid een volledig andere toepassing van het natuur- en milieurecht ervaren dan overige ondernemers in Nederland. En hiermee ondermijnt de Rijksoverheid de rechtszekerheid waar de kwetsbare natuur en de omwonenden van Schiphol recht op hebben. In uw brief stelt u dat Schiphol aan dezelfde milieu- en natuurwetgeving onderhevig is als andere bedrijven in Nederland.¹⁵ Schiphol vliegt echter al decennia zonder benodigde natuurvergunning (1994) en er wordt al meer dan 7 jaar gevlogen zonder juridisch geldende milieuvergunning. Bedoelt u met het gestelde te zeggen dat het voor alle Nederlandse bedrijven juridisch acceptabel is om jarenlang zonder natuur- en milieuvergunning te opereren? Zo ja, kunt u dat juridisch onderbouwen vanuit de nationale en internationale rechtssystemen en vanuit de Nederlandse jurisprudentie. Zo niet, hoe duidt u dan zelf deze situatie in het licht van het gestelde?

Hoe verklaart u dat de regering er al in 2014 van op de hoogte was dat Schiphol geen geldige natuurvergunning had, en dat deze situatie tot op heden onveranderd is?¹⁶

Het is, volgens de leden van de fractie van GroenLinks, juridisch onacceptabel dat zelfs jarenlang nadat bekend is geworden dat benodigde vergunningen ontbreken, door het kabinet nagelaten wordt terug te grijpen op een rechtsregime voor de omvang van Schiphol dat onomstreden rechtsgeldig is. Dat is, huns inziens, onacceptabel in een volwassen rechtsstaat. Dat er nu een natuur- en milieuvergunning in aanvraag is doet immers niets af aan het rechtsregime dat nu geldend is voor Schiphol en het feit dat Schiphol zich daar, ook in 2022, aan moet houden. De aanvullende vraag van deze leden is dan ook: wanneer gaat het kabinet zorgen voor adequate handhaving van het geldende natuur- en milieukader voor Schiphol en hoe ziet deze handhaving eruit?

Ondertussen heeft de regering 315 miljoen euro uitgetrokken om het stikstofprobleem van Schiphol op te lossen. Daar komt bij dat de regering 60 miljoen euro uittrekt voor een juridisch crisisteam, de Bestedingsplan Projectorganisatie Schiphol. Deze handelwijze van de regering staat haaks op haar handelwijze ten aanzien van andere sectoren, zoals onder meer de agrarische sector. Hoe rechtvaardigt u dit verschil in behandeling van Schiphol ten opzichte van andere bedrijven in

¹³ Te raadplegen in onder meer dit artikel: Schipholwatch, 'Minister Van der Wal misbruikt haastrapport voor stikstofaanpak', 20 juni 2022, <https://schipholwatch.nl/2022/06/20/minister-van-der-wal-misbruikt-haastrapport-voor-stikstofaanpak/>.

¹⁴ *Kamerstukken I*, 2021-2022, 35334, AQ, blz. 23.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Kamerstukken II*, 2021-2022, 29665 nr. 432.

Nederland? Of zijn er andere bedrijven, los van de agrarische sector, waar de overheid honderden miljoenen uittrekt om stikstofcomplicaties in de vergunningverlening op te lossen?

Bovenal steekt het de leden van de fractie van GroenLinks dat het kabinet blijkbaar 60 miljoen euro uittrekt voor juridische ondersteuning op het Schiphol-dossier. Kunt u specifiek ingaan op de gevolgen hiervan voor de verhouding tussen burger en staat? In hoeverre acht het kabinet dat er met zulke massale juridische inzet nog sprake kan zijn van gelijkwaardige deelname aan het rechtsproces wanneer burgers en belangenorganisaties, die bij de rechterlijke macht proberen bescherming te vinden om de overheid nota bene aan het eigen recht te houden, niet alleen te maken hebben met een multinational met diepe zakken maar ook te maken krijg met de eigen overheid die vele miljoenen uittrekt voor een juridisch crisisteam om dit soort pogingen het hoofd te bieden?

De belangen van omwonenden van Schiphol zijn groot: hun gezondheid en waarde van bezit staat rond Schiphol steeds weer op het spel. Hetzelfde geldt voor de omliggende natuurgebieden die in slechte staat zijn. Kan het kabinet, en in het bijzonder de minister voor Rechtsbescherming, daarom reflecteren op de vraag welk risico het aanzien van de overheid loopt wanneer het kabinet op deze forse wijze financieel-juridisch positie neemt en kan het kabinet daarbij ingaan op behartigenswaardige opmerkingen die de Nationale Ombudsman afgelopen jaren heeft gemaakt over het 'door procederen' van de overheid ten opzichte van burgers? De leden van de fractie van GroenLinks wijzen volledigheidshalve op de eerdere opmerkingen die in deze vragen zijn gemaakt over niet-handhaven op ontbrekende natuur- en milieuvergunningen bij de luchthaven Schiphol. Het betreft hier vaak geen burgers en organisaties die een ontwikkeling willen tegenhouden. Het betreft omwonenden en belanghebbenden die de overheid aan de voor alle bedrijven in Nederland geldende natuur- en milieuregels wil houden en zich dus bovenal inzetten voor behoud van de rechtstaat in Nederland. Past het dan om deze burgers en belanghebbenden met vele miljoenen aan juridische ondersteuning tegemoet te treden, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren

In een artikel in de Groene Amsterdammer van 2 juni 2021 (herpublicatie 1 juli 2022)¹⁷ met als titel 'Boeren zijn de lachende derde bij de stikstofdeal. Die regels gaan we niet meer aanpassen' wordt het stikstofplan van de toenmalige minister van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit " 'een tikkende tijdbom' van natuurschade" genoemd. In de door de regering ontworpen virtuele stikstofmarkt mogen boeren, vliegvelden, industriële bedrijven en dergelijke onderling stikstofrechten verhandelen, maar daarbij is geen rekening gehouden met het verschil tussen de stikstofrechten in de vergunning en de daadwerkelijk uitgestoten stikstof, zo constateren de leden van de Partij voor de Dieren-fractie. Uit het stuk blijkt dat de hoeveelheid stikstofrechten waarvoor een ondernemer een vergunning heeft, meestal hoger is dan zijn daadwerkelijke uitstoot. Bij het verkopen van de stikstofrechten zal de uitstoot in de praktijk dus toenemen in plaats van afnemen. Erkent u dat de stikstofproblematiek hiermee verergerd wordt, in plaats van verminderd? Zo ja, wat gaat u daaraan doen? Gaat u deze handel in stikstofrechten stopzetten?

Waarom slaagt het ministerie er niet in een berekening te maken van de potentiële extra stikstofuitstoot als gevolg van deze handel in stikstofrechten (ruim 16 miljoen kilo extra bij veehouderijen, en ruim 60% extra door de industrie), iets wat de journalisten van De Groene Amsterdammer wel lukt? Bent u het met deze leden eens dat dit soort informatie en berekeningen

¹⁷ Adrián Estrada en Felix Voogt, 'Die regels gaan we niet meer aanpassen' *De Groene Amsterdammer* 1 juli 2022, <https://www.groene.nl/artikel/die-regels-gaan-we-niet-meer-aanpassen>.

essentieel zijn voor parlementariërs en andere volksvertegenwoordigers om een juiste afweging te kunnen maken in de besluitvorming in dit dossier?

Bent u het met de leden van de Partij voor de Dieren-fractie eens dat wederom inzetten op technische innovaties, zoals emissiearme stalvloeren en luchtwassers, onvoldoende zoden aan de dijk zetten, en dat daarom krimp van het aantal gehouden dieren noodzakelijk is? Bent u het met deze leden eens dat van boeren bovendien niet weer zou moeten worden verlangd dat zij investeren in dit soort dure, maar weinig effectieve, maatregelen?

Is het waar dat de in de Groene beschreven stikstofdeal mede tot stand kwam nadat boeren met tractorprotesten en blokkades het debat zozeer op scherp zetten dat het kabinet niet veel meer mogelijkheden zag dan de stikstofruimte te verruimen in plaats van in te krimpen? Zo nee, hoe is de verruiming dan tot stand gekomen? Zo ja, hoe ziet u dat in verband met de huidige boerenacties?

Deelt u de mening van de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren dat de provincies in het kader van de PAS-uitspraak van de Raad van State geen ruimte hebben om de te behalen doelen neerwaarts bij te stellen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, op welk moment grijpt u in (en op welke wijze) wanneer de provincies niet met reële voorstellen komen om de doelen te behalen?

Kunt u aangeven of u de mening van deze leden deelt dat de verharding van de boerenprotesten aanscherping van handhaving en wetgeving noodzakelijk maken, zodat tractors niet langer ongestraft kunnen worden ingezet op een wijze die het wegverkeer hindert of distributie van voedsel bemoeilijkt? Zo nee, waarom niet? Zo ja, op welke wijze wilt u invulling geven aan betere handhaving?

Deelt u de mening van deze leden dat het behalen van gestelde doelen voor de veehouderij sinds de eeuwwisseling voortdurend zijn uitgesteld op een wijze die niet langer acceptabel is? Zo ja, wat gaat u doen om verder uitstel onmogelijk te maken? Zo nee, waarom niet?

Ten slotte vragen de leden van de Partij voor de Dieren-fractie of u hun mening deelt dat individuele boeren te lang in onzekerheid zijn gelaten door beleidsmakers en dat ze daardoor in een onzekere situatie zijn beland qua investeren in technische voorzieningen die, anders dan beloofd, niet de beoogde oplossingen brachten. Zo ja, aan welke omstandigheden is dit te wijten? Zo nee, waarom niet?

Vragen en opmerkingen van het lid van de Onafhankelijke Senaatsfractie

Het lid van de Onafhankelijke Senaatsfractie (OSF) heeft kennisgenomen van de verzoeken van provinciebestuurders van Friesland, Flevoland, Noord-Holland, Noord-Brabant, Gelderland, Utrecht en Limburg. Hierin oordelen ze dat ze met een onwerkbare situatie worden geconfronteerd. Het lid van de OSF verzoekt dat er versneld gelden beschikbaar worden gesteld vanuit de landelijke aanpak Stikstof. Zodat provincies kunnen anticiperen op kansen en uitvoerbaarheid van toekomstig stikstofbeleid.

Bij de discussie over stikstofbeleid wordt er geregeld gesproken over grensoverschrijdende problematiek. Met name vanuit Duitsland en België. Het lid van de OSF-fractie stelt voor het Benelux-parlement om advies te vragen over hoe beleid en normen beter op elkaar afgestemd kunnen worden, met als doel om een 'level playing field' te bereiken tussen de verschillende landen.

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk 2 september 2022.

Een afschrift van deze brief zal worden verstuurd naar de minister voor Rechtsbescherming.

L.P. van der Linden

Voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR NATUUR EN STIKSTOF

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 september 2022

De leden van de fracties van GroenLinks, Partij voor de Dieren en OSF van uw Kamer hebben op 13 juli 2022 nadere vragen gesteld naar aanleiding van de informatie die de Eerste Kamer heeft ontvangen over het stikstofbeleid. Hierbij beantwoord ik, mede namens de minister voor Infrastructuur en Waterstaat en de minister voor Rechtsbescherming, deze vragen.

Christianne van der Wal-Zeggelink
Minister voor Natuur en Stikstof

Beantwoording

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen die de leden van de fracties van GroenLinks, Partij voor de Dieren en OSF hebben gesteld naar aanleiding van een eerdere brief aangaande het stikstofbeleid¹⁸. Bij de beantwoording houd ik de volgorde van uw brief aan. Voor de leesbaarheid is de tekst van uw brief cursief en zijn de vragen genummerd.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks

Bij de beantwoording van vraag 4 geeft u aan dat stikstofdeposities van een activiteit buiten de 25 km-zone, een niet 'aan een concreet project toe te rekenen effect' betreft en dus geen onderdeel uitmaakt van de vergunningverlening. Deze redenering blijft de leden van de fractie van GroenLinks bevreemden. Temeer daar het bronmaatregelenprogramma dat de cumulatieve depositietoename op de gebieden buiten de 25 km teniet moet doen, zelfs op papier al tekortschiet om een extra toename buiten de 25 km op te kunnen vangen. Daarbij is het feitelijk zo dat de precieze effecten van de maatregelen die horen bij invulling van de 150 miljoen, nog onbekend zijn. Laat staan dat deze maatregelen in volle omvang gerealiseerd zijn en hun effect kunnen hebben gehad. Daarom hebben deze leden hierover nog de volgende vragen.

1.

Hoe houdt u zicht op de hoeveelheid extra stikstofdepositie die cumulatief vanuit de vergunningverlening (met een rekenafstand tot 25 km) op de rest van Nederland mogelijk wordt gemaakt?

Antwoord

De maximale rekenafstand van 25 kilometer geldt voor project-specifieke depositieberekeningen, zoals in het kader van toestemmingsverlening onder de Wet natuurbescherming. Voor de berekening van de totale deposities op de natuurgebieden, zoals jaarlijks uitgevoerd door het RIVM, geldt geen maximale rekenafstand en wordt voor alle type bronnen landsdekkend gerekend. Via de huidige meet- en rekensystematiek is goed in beeld hoe de totale depositie zich ontwikkelt. Deze wetenschappelijk onderbouwde meet- en rekensystematiek wordt voortdurend doorontwikkeld via onder andere het Nationaal Kennisprogramma Stikstof. Ook in de berekeningen van de benodigde depositiereductie die ten grondslag ligt aan de structurele aanpak zijn de deposities op grotere afstand dan 25 kilometer van de bron – ook voor nieuwe initiatieven – meegenomen.

2.

Zijn er met provincies en gemeenten afspraken gemaakt over delen van relevante data uit de vergunningverlening? Zo ja, welke afspraken zijn er gemaakt? Zo nee, bent u van plan om dit alsnog te doen?

Antwoord

Het bevoegd gezag voor toestemmingverlening is verantwoordelijk voor toetsen van de effecten op de natuur van plannen of projecten. Alle emissies worden via de emissieregistratie betrokken bij de berekening van de totale (landelijke) depositie. Hierbij gaat het om de feitelijke stikstofemissie en niet om de vergunde situatie.

Voorkomen moet worden dat het totaal aan (achtergrond)deposities leidt tot verslechtering van natuurwaarden in Natura 2000-gebieden. De lidstaat (in dit geval de rijksoverheid en provincies) is hiervoor verantwoordelijk en treft de maatregelen die nodig zijn voor de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen (artikel 6, eerste lid, Habitatrichtlijn) en passende maatregelen (preventief) ter voorkoming van verslechtering van de kwaliteit van habitattypen en leefgebieden van soorten (artikel 6, tweede lid, Habitatrichtlijn).

Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 1, is via de huidige meet- en rekensystematiek goed in beeld hoe de totale depositie zich ontwikkelt.

3.

Hoe zorgt u voor een juridisch houdbare verbinding tussen de uitgifte van vergunningen door provincies en gemeenten op basis van de 25 km afstandsnorm aan de ene kant en een bronmaatregelenpakket dat de toename van stikstofdeposities in de rest van Nederland voldoende

¹⁸ Kamerstuk 35334, AQ.

opgevangen heeft aan de andere kant voordat de vergunning in werking treedt? Met andere woorden, hoe heeft u juridisch geborgd dat de maatregelen in het bronpakket in voldoende omvang gerealiseerd en geëffectueerd zijn, voordat een individuele vergunning, met de 25 km-afstandsnorm als basis, in werking treedt? Als deze link er niet is, hoe is deze werkwijze anders dan die van de PAS?

Antwoord

Zoals ook in het antwoord op vraag 1 is aangegeven, geldt voor de berekening van de totale deposities, zoals jaarlijks uitgevoerd door het RIVM, geen maximale rekenafstand en wordt voor alle type bronnen landsdekkend gerekend. Deze totale deposities vormen het uitgangspunt voor de bron- en natuurmaatregelen van de structurele aanpak stikstof. De bijdragen van projecten, inclusief projectbijdragen buiten 25 kilometer, onderdeel van deze totale depositie.

4.

Heeft u de bijhorende redeneerlijn, waarbij vergunningen lijken te worden afgegeven voordat zeker is gesteld dat de bijbehorende cumulatieve toename van depositie buiten de 25 km-afstand middels bronmaatregelen voorkomen is, bij de Raad van State getoetst en/of bij het Europese Hof? Hoe heeft u zich ervan verzekerd dat de eerste projecten die voor de rechter belanden niet meteen zullen stranden en de samenleving nog meer vertrouwen verliest in het handelen van de overheid?

Antwoord

Er worden alleen vergunningen afgegeven als is aangetoond dat het project geen significant negatief effect op de natuur veroorzaakt.

Op basis van technisch-modelmatige argumenten kan een berekende depositiebijdrage van een individueel project op grotere afstand dan 25 km niet meer redelijkerwijze worden toegerekend aan een project. Met de huidige aanpak wordt voorkomen dat de totale depositie leidt tot verslechtering van de Natura 2000-gebieden.

De Afdeling Advisering Bestuursrechtspraak van de Raad van State kan alleen om advies gevraagd worden indien sprake is van (wijziging van) wet- en regelgeving. Daarvan is in dit geval geen sprake. De juridische toetsing vindt daarom plaats via beroepsprocedures tegen individuele toestemmingsbesluiten.

5.

Op 1 juli jl. verscheen in de Groene Amsterdammer het artikel 'Die regels gaan we niet meer aanpassen'¹⁹ waarin een overtuigende argumentatie wordt opgezet dat de latente ruimte binnen bestaande natuurvergunningen zo groot is, dat met het extern salderen en verleasen van deze ruimte de stikstofdepositie in de komende jaren enorm kan toenemen. Kunt u reflecteren op het gestelde, en met name de omvang van de latente ruimte, in het artikel?

Antwoord

Op basis van steekproeven-onderzoek komt voor de veehouderij een relatief stabiel beeld van 25% latente ruimte naar voren. In de industrie is een grotere variatie te zien. Ook berekeningen van onderzoeksbureau Investico laten zien dat de omvang van latente ruimte in de industrie en veehouderij aanzienlijk is. Ingebruikname van latente ruimte wordt echter beperkt door andere regelgeving, bijvoorbeeld ten aanzien van dierrechten, fosfaatrechten, mestverwerking, milieuregelgeving en ook door financiële en economische belemmeringen. Momenteel verken ik samen met de provincies hoe ongewenste ingebruikname van latente ruimte verder kan worden beperkt via de natuurvergunning. In oktober verwacht ik u hierover nader te informeren in de brief over toestemmingverlening.

6.

Op welke wijze houdt het kabinet grip op de het inzetten van (nu) niet-gebruikte vergunningsruimte? En bovenal: welke acties gaat u ondernemen om te voorkomen dat verleasen en extern salderen geen situatie oplevert die is samen te vatten als 'dweilen met de kraan open'?

¹⁹ Adrián Estrada en Felix Voogt, 'Die regels gaan we niet meer aanpassen' De Groene Amsterdammer 1 juli 2022, <https://www.groene.nl/artikel/die-regels-gaan-we-niet-meer-aanpassen>

En dat de 25 miljard euro voor het programma landelijk gebied geen geld wordt dat over de balk gesmeten wordt zonder dat het doel, 74% stikstofreductie in 2030, behaald wordt?

Antwoord

Via de beleidsregels voor extern salderen wordt ongewenste ingebruikname van latente ruimte beperkt. Bij extern salderen kan de initiatiefnemer maximaal 70% van de stikstofruimte inzetten voor nieuwe activiteiten. Het afromingspercentage van 30% is bedoeld om het risico op feitelijke depositiestijging op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, als gevolg van ingebruikname van latente ruimte, zo veel mogelijk te beperken. Zoals gezegd verken ik momenteel samen met de provincies hoe ongewenste ingebruikname van latente ruimte verder kan worden beperkt via de natuurvergunning. Voor intern salderen verken ik de mogelijkheid van een wettelijke vergunningplicht, die het mogelijk zou kunnen maken om weer beleid op intern salderen te voeren. In oktober verwacht ik u over beide onderwerpen nader te informeren in de brief over toestemmingverlening.

7.

Kunt u ook reflecteren op het gegeven dat het parlement nu al meerdere malen geconfronteerd wordt met het feit dat gevraagde informatie die door de pers (zie vraag over artikel in de Groene) wel geleverd kan worden en door het kabinet niet (zie beantwoording vraag 11²⁰). Kunt u reflecteren op de mate waarin dit wenselijk is in het kader van de parlementaire informatievoorziening? Temeer daar de pers zonder uitzondering aantoont dat wet- en regelgeving grote lacunes ten aanzien van doelbereik blijkt te hebben en dat deze data zeer relevante informatie blijkt te zijn om beschikbaar te hebben bij het bespreken van wet- en regelgeving in deze Kamer. De leden van de GroenLinks-fractie verzoeken u om een reactie.

Antwoord

Het kabinet hecht grote waarde aan de parlementaire informatievoorziening. Waar het gaat om de omvang van latente ruimte is het niet mogelijk om een compleet beeld te verkrijgen, omdat dit zou betekenen dat alle individuele natuurvergunningen moeten worden vergeleken met de feitelijke situatie op bedrijven, die ook nog sterk kan fluctueren in de tijd. Daarnaast opereert een deel van de bedrijven niet op basis van een natuurvergunning, maar op basis van een milieuvergunning van voor de Europese referentiedatum. De berekeningen in het genoemde artikel zijn gebaseerd op een beperkt aantal casussen. Er zijn meerdere onderzoeken uitgevoerd naar de omvang van latente ruimte op basis van steekproeven. Om een volledig beeld te verkrijgen van de omvang van latente ruimte voert onderzoeksbureau Sweco een deskresearch uit naar deze bestaande onderzoeken. In het najaar verwacht ik u over de uitkomsten te informeren.

8.

Hoe waarborgt u dat boeren niet onterecht opdraaien voor de deposities van grote bedrijven uit andere sectoren die zonder natuurvergunning opereren, zoals bijvoorbeeld Schiphol, Tata Steel en de energiecentrales in Groningen en Rotterdam?

Antwoord

Zoals in het coalitieakkoord is afgesproken, staat het kabinet voor een aanpak waarbij alle sectoren een evenredige bijdrage leveren aan het oplossen van de stikstofproblematiek. Het kabinet zal begin 2023 met indicatieve NOx-emissiedoelen komen voor onder andere de sectoren industrie, energie en mobiliteit (waaronder wegverkeer, scheepvaart en luchtvaart). Deze doelen zullen vervolgens, tegelijkertijd met de regionale doelen voor NH₃, op 1 juli 2023 definitief worden vastgesteld. Op deze manier zal onontkoombaar worden gewaarborgd dat alle sectoren een evenredige bijdrage leveren aan de stikstofproblematiek.

9.

In uw reactie schrijft u dat het TNO-rapport fase 2 recent is opgeleverd. De leden van de fractie van GroenLinks verzoeken het kabinet dringend de rapportage onverwijld aan te leveren. De appreciatie door de regering zou desgewenst na de zomer kunnen. Deze leden wijzen u er volledigheidshalve op dat het volgens hen niet zo kan zijn dat het kabinet een gereed rapport achterhoudt wanneer

²⁰ Kamerstuk 35334, AQ, blz. 15.

een fractie daar om vraagt, omdat het kabinet zichzelf meer tijd wil geven om een appreciatie te maken.

Antwoord

Het rapport is, inclusief appreciatie, met beide kamers gedeeld op 26 juli 2022²¹.

10.

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat u bij de beantwoording van vraag 16 verzuimt in te gaan op de vraag of de berekening van deposities op hexagonalen bij de luchtvaart met een rekengrens van 25 km een juist en volledig beeld geven van de deposities bij de luchtvaart.²² Geeft de berekening van deposities op hexagonalen bij de luchtvaart een volledig beeld van de totale deposities die de luchtvaart geeft naar het oordeel van de regering? Indien dit niet het geval is, welke conclusies trekt de regering hier dan uit? En welke stappen verbindt de regering aan deze conclusies?

Antwoord

De maximale rekenafstand van 25 kilometer geldt voor project-specifieke depositieberekeningen, zoals in het kader van toestemmingverlening onder de Wet natuurbescherming. Bij de berekening van depositiebijdrage van een individuele bron in het kader van de toestemmingsverlening is niet alleen de volledigheid van de berekening belangrijk, maar ook de precisie van de berekening. Met de afstand tot de bron neemt de precisie van de berekende depositiebijdrage van een individuele bron af. Met de maximale rekenafstand van 25 km is een balans gevonden tussen volledigheid en precisie. Een berekende depositiebijdrage op meer dan 25 km is niet meer redelijkerwijze toe te rekenen is aan het project. Dit is door TNO onderbouwd met technisch-modelmatige argumenten.

De maximale rekenafstand geldt nadrukkelijk alleen voor berekeningen van individuele bronnen/projecten, zoals in het kader van de toestemmingverlening. De maximale rekenafstand van 25 kilometer is daarmee niet aan de orde voor de berekening van de totale deposities, zoals bijvoorbeeld in het kader van de monitoring van het landelijk stikstofbeleid. Dit betekent dat bij het berekenen van de totale deposities in Nederland alle bronnen, en ook de luchtvaart, landsdekkend worden doorgerekend. De landsdekkende bijdrage van deposities door luchtvaart is dus verdisconteerd in de totale deposities.

11.

Bent u bekend met het onderzoek van de TU Delft waaruit blijkt dat 70% van de deposities van Schiphol, bij de berekening met een rekengrens van 25 km, gemist worden?²³

Antwoord

Ja, ik ben bekend met het afstudeeronderzoek 'Quantifying the impact of aviation emissions on global nitrogen deposition' van een student van de TU Delft. Uit dit onderzoek blijkt overigens niet, zoals wordt gesuggereerd in het artikel van Schiphol-watch, dat 70% van de deposities van Schiphol worden gemist bij een berekening met een rekengrens van 25 km. Schiphol wordt in het onderzoek bovendien niet genoemd en het onderzoek doet geen uitspraken over de maximale rekenafstand van 25 km.

12.

Welke conclusies trekt u uit dit onderzoek? Kunt u daarbij expliciet ingaan op de adequaatheid van de rekenmethode met een rekengrens van 25 km voor het in kaart brengen van de deposities van de luchtvaart?

Antwoord

In het onderzoek van de TU Delft waar u naar verwijst, is de bijdrage van de luchtvaart aan de stikstofdeposities in beeld gebracht, waarbij onderscheid is gemaakt tussen de depositiebijdrage

²¹ Kamerstuk 35334-192

²² Kamerstuk 35334, AQ, blz. 16-17.

²³ Schipholwatch, 'TU Delft: '70 procent stikstofdepositie luchtvaart niet meegeteld' <https://schiphol-watch.nl/2022/06/14/tu-delft-70-procent-stikstofdepositie-luchtvaart-niet-meegeteld/>.

van wereldwijde emissies in de LTO-cyclus (Landing Take-Off) en de emissies buiten de LTO-cyclus (cruise).

De resultaten van het onderzoek geven een algemeen beeld en op basis hiervan kunnen geen conclusies worden getrokken over de bijdrage van luchtvaartemissies (LTO en non-LTO) aan de stikstofdeposities.

In het onderzoek is bijvoorbeeld aangegeven dat de depositiebijdrage van de luchtvaart regionaal kan oplopen tot 30%, maar dat percentage geldt voor situaties waarin andere bronnen van stikstof beperkt aanwezig zijn en is niet van toepassing op de situatie in Nederland, waar relatief veel andere stikstofbronnen zijn.

Door het RIVM is in 2020, ten behoeve van het Advies luchtvaartsector van het Adviescollege Stikstofproblematiek²⁴, voor de situatie in Nederland in beeld gebracht wat de depositiebijdrage is van vliegverkeer tot 3.000 voet (LTO-fase) en boven 3.000 voet (non-LTO).

Hieruit blijkt dat vliegverkeer van en naar Nederlandse luchthavens tot een hoogte van 3.000 voet gemiddeld 0,1% bijdraagt aan de gemiddelde deposities in Nederland. De depositiebijdrage van overig vliegverkeer boven 3.000 voet (hoofdzakelijk Europees en mondiaal vliegverkeer van vliegtuigen die niet in Nederland landen of opstijgen) is door het RIVM ingeschat op ongeveer 0,9%.

Voor de relatie met de maximale rekenafstand van 25km verwijs ik naar de beantwoording op vraag 10.

13.

Op basis van welke rechtsgronden past de regering de 900m afkapregel toe?

Antwoord

De oorsprong van deze hoogte van 3.000 voet is dat de menglaaghoogte zich doorgaans onder deze hoogte bevindt. Deze menglaaghoogte vormt een scheiding tussen de menglaag en de vrije atmosfeer daarboven. De menglaag is de onderste luchtlaag tussen het aardoppervlak en de menglaaghoogte. Stoffen die uitgestoten worden boven de menglaaghoogte verspreiden zich in de vrije atmosfeer. Een deel hiervan verspreidt zich naar het buitenland; omgekeerd zullen de stoffen uit het buitenland zich vermengen met de stoffen die in Nederland boven die hoogte worden uitgestoten. Stoffen die zich boven deze hoogte bevinden, kunnen het aardoppervlak bereiken, maar in het algemeen pas veel later en op (zeer) grote afstand van het gebied waar de stoffen zijn uitgestoten.

Daarnaast zijn er geen modellen beschikbaar om de depositiebijdrage van vliegtuigemissies boven 3.000 voet lokaal voldoende betrouwbaar in beeld te brengen²⁵.

Bij de berekeningen van de totale deposities betreft het RIVM de emissies van vliegverkeer die zijn opgenomen in de Emissieregistratie. In de database van Emissieregistratie zijn de emissies opgenomen zoals die op grond van de NEC-richtlijn moeten worden gerapporteerd. Emissies van vliegtuigen buiten de landings- en startcyclus (LTO-cyclus) zijn van de richtlijn uitgezonderd.

De LTO-cyclus betreft, aansluitend bij de definitie van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO), de cyclus die het taxiën na landing en voor vertrek, starten, opstijgen, aanvliegen en landen en alle andere manoeuvres van het vliegtuig die plaatsvinden beneden een hoogte van 3.000 voet (914 meter) omvat.

Het RIVM houdt in zijn berekeningen van de totale deposities wel rekening met de depositie afkomstig van emissies boven de menglaaghoogte, doordat berekeningen worden gekalibreerd met metingen. Het verschil tussen wat gemeten en berekend wordt, kan uit vele factoren worden verklaard, zoals modelonzekerheden, en ook door deposities afkomstig van emissies boven de menglaaghoogte.

²⁴ Bijlage bij Kamerbrief 14-01-2020:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/01/14/kamerbrief-aanbieding-advies-luchtvaartsector-van-het-adviescollege-stikstofproblematiek>

²⁵ Commissie voor de milieueffectrapportage (MER): "Evaluatie stikstofberekeningen Lelystad Airport". Dit rapport is als bijlage toegevoegd aan de Kamerbrief van 31-03-2020:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/03/31/besluitvorming-over-lelystad-airport>

Het kabinet spant zich in om de registratie van emissies boven de 3.000 voet en alle emissies die samenhangen met de functie van een luchthaven in kaart te laten brengen.

14.

In uw brief heeft u naar voren gebracht dat deze rekenmethode waarbij de depositie boven de 900m niet wordt meegenomen, is opgelegd door de EU, maar hoe verklaart u dat Frankrijk, Duitsland, België, Spanje, Portugal, Hongarije en alle andere EU-landen met uitzondering van Slovenië, Litouwen en Nederland de depositie boven de 900m wel meetellen? Welke conclusies verbindt u hieraan?

Antwoord

Geen van de genoemde landen beschouwt de lokale stikstofdepositie op een specifiekere manier dan in Nederland gebeurt.

Voor een nadere toelichting over de methode van berekenen en de manier waarop de luchtvaartemissies boven de 3.000 voet worden betrokken, verwijs ik naar het antwoord op vraag 13.

15.

Klopt het dat EU-landen op grond van de EU NEC-richtlijn verplicht zijn om, los van de emissie-inventarisatie ten behoeve van de emissieplanfonds, ook de emissies van de luchtvaart boven 3.000 ft te inventariseren en aan de Europese Commissie te rapporteren (de zogenaamde non-LTO emissions)?

Antwoord

Nee, dat klopt niet. De NEC-richtlijn verplicht niet om de non-LTO emissies te rapporteren. Lidstaten kunnen dit vrijwillig doen in de vorm van een zogenoemd "memo-item"²⁶.

16.

Klopt het dat Nederland, anders dan vrijwel alle andere EU-landen, aan deze verplichting geen invulling geeft? Zo ja, kunt u beargumenteren waarom u dit niet nodig acht?

Antwoord

Dat klopt niet. In de beantwoording van vraag 13 en 14 is toegelicht hoe in Nederland omgegaan wordt met luchtvaartemissies. Dit is op veel onderdelen doorgaans specifiekere dan andere EU-landen. Daarnaast is er vanuit de NEC-richtlijn geen verplichting om de non-LTO emissies te rapporteren.

17.

Leonor Tarrasón en Jan Eiof Jonson hebben, in opdracht van de Europese Commissie het volgende rapport uitgebracht: "Study on air quality impacts of non-LTO emissions from aviation."²⁷ Bent u hiermee bekend?

Antwoord

Ja.

18.

In dit rapport zijn op Europese schaal deposities afkomstig van non-LTO berekend. Er is gebruikgemaakt van het EMEP-model waarover u ook in het antwoord op vraag 23 reflecteert. Eerder hebben de leden van de GroenLinks-fractie onder de aandacht gebracht dat deposities afkomstig van emissies uit grote hoogte zich kenmerken dat ze op grote oppervlaktes dezelfde waarde hebben en resolutie zodoende geen belemmering is. In hoeverre kan de stelling van het

²⁶ Annex I bij de Emission Reporting Guidelines (ECE/EB.AIR/125) geeft het format waarmee landen hun emissies moeten rapporteren. Het memo-item is te vinden in regel 157 en 158 van het Excel bestand.

²⁷ Tarrason et al, "Study on air quality impacts of non-LTO emissions from aviation" 2004 https://www.researchgate.net/profile/Jan-Jonson/publication/265874125_Study_on_air_quality_impacts_of_non-LTO_emissions_from_aviation/links/54b39db90cf2318f0f954f5d/Study-on-air-quality-impacts-of-non-LTO-emissions-from-aviation.pdf

RIVM in het evaluatierapport van de commissie M.E.R. dat er geen model voor deposities uit non-LTO emissies zou bestaan wel kloppen? Op welke wetenschappelijke gegevens is deze stelling gebaseerd?

Antwoord

In de meerjarige studie waaraan de GroenLinks fractie refereert hebben de onderzoekers twee modellen (het OsloCTM voor de chemische modellering in de atmosfeer en het EMEP-verspreidingsmodel) en meerdere emissiedatabases aan elkaar gekoppeld. De berekeningen gelden voor kaartvierkanten van 50 x 50 km in het jaar 2000. De belangrijkste uitkomsten zijn dat (1) wereldwijde non-LTO emissies van de totale stikstofdepositie in Europa met 2-3% verhogen en (2) non-LTO emissies boven Europa de depositie van stikstofdioxide op Europees grondgebied met ongeveer 0,5-1,5% verhogen.

Dat er in 2004 eenmalig onderzoek is gedaan naar het effect van de non-LTO emissies betekent niet dat er een kant-en-klaar model bestaat dat non-LTO emissies afkomstig van vliegtuigen die van of naar een bepaalde luchthaven vliegen vertaalt naar extra stikstofdepositie. De stelling van het RIVM dat er geen model voorhanden is dat op de benodigde resolutie van één hectare de geringe depositiebijdrage van die emissies op kwetsbare natuurgebieden betrouwbaar kan berekenen, blijft staan.

Voor non-LTO emissies geldt dat deze doorgaans boven de menglaaghoogte plaatsvinden. De non-LTO emissies boven Nederland worden daardoor in belangrijke mate over de landsgrenzen heen uitgewisseld. Stoffen die zich boven deze hoogte bevinden, kunnen het aardoppervlak bereiken, maar in het algemeen pas veel later en op andere plaatsen dan waar de stoffen zijn uitgestoten. Zie ook het antwoord op vraag 13.

Het is aannemelijk dat deze bijdragen zich gedragen als een dunne deken, maar dit betekent niet dat het mogelijk is om met de huidige modellen de dikte van deze deken, ook op een lagere resolutie dan 1 hectare, als gevolg van de non-LTO emissies boven Nederland betrouwbaar te berekenen en te relateren aan lokale, individuele bronnen.

19.

Bent u het met de leden van de fractie van GroenLinks eens dat het feit dat de Europese NEC-richtlijn onderscheidt (sic) maakt tussen LTO en non-LTO emissies, welke beiden uiteindelijk moeten worden gerapporteerd, geen argument is om te stellen dat deposities afkomstig van non-LTO emissies niet kunnen worden gemodelleerd?

Antwoord

Rapporteren van non-LTO-emissies betekent niet dat op basis van de beschikbare modellen de depositiebijdrage van deze emissies op Nederlandse Natura 2000-gebieden met het gewenste detailniveau voldoende betrouwbaar kan worden berekend en gerelateerd kan worden aan lokale, individuele bronnen. Zie voor een nadere toelichting ook het antwoord op vraag 18.

Daarnaast is er vanuit de NEC-richtlijn geen verplichting om de non-LTO emissies te rapporteren. Lidstaten kunnen dit vrijwillig doen in de vorm van een zogenoemd "memo-item". De reden dat de non-LTO emissies van vluchten van- en naar een bepaalde luchthaven niet worden gemodelleerd is dat deze zich in de hogere luchtlagen eerst vermengen met non-LTO emissies van alle andere vluchten boven het Europese continent en daarbuiten, en dat de uiteindelijke stikstofdepositie daarvan, in het algemeen pas veel later, terecht kan komen in heel Europa en rest van de wereld.

20.

In hoeverre is het OPS-model, in vergelijking tot het EMEP-model, meer of juist minder geschikt voor het vaststellen van deposities afkomstig van non-LTO emissies. Op grond van welke wetenschappelijke inzichten acht u dit aannemelijk? Klopt het dat de door u genoemde 10% van de lucht-vaartdeposities afkomstig van non-LTO emissies is bepaald met het OPS-model?

Antwoord

Dat klopt niet. De genoemde 10% van de luchtvaartdeposities afkomstig van non-LTO emissies is niet bepaald met het OPS-model, maar geschat op basis van berekeningen met EMEP.

De genoemde 10% heeft betrekking op de depositiebijdrage van non-LTO emissies boven 3.000 voet in Nederland door vliegverkeer van en naar Nederlandse luchthavens. Door RIVM is de inschatting gemaakt dat de emissie binnen het Nederlandse luchtruim boven de 3.000 voet van het vliegverkeer van en naar Nederlandse luchthavens een gemiddelde depositiebijdrage heeft die kleiner is dan 10% van de depositie die wordt veroorzaakt onder de 3.000 voet door datzelfde vliegverkeer. Het RIVM heeft deze inschatting gebaseerd op de berekeningen met EMEP in het onderzoek van L. Tarrason en J. Eiof Jonson (2004) dat ook is genoemd in vraag 17. De depositiebijdrage van het vliegverkeer van en naar Nederlandse luchthavens tot 3.000 voet (LTO) is berekend met OPS.

Zoals beschreven in het antwoord op vraag 18 en 19, zijn er geen geschikte modellen voor het vaststellen van lokale stikstofdeposities als gevolg van non-LTO emissies. Dat geldt ook voor OPS.

21.

Marijn van Loo heeft in zijn afstudeerscriptie "Quantifying the impact of aviation emissions on global nitrogen deposition", gepubliceerd op 21 juni 2022, gesteld dat non-LTO deposities 70% van alle luchtvaart deposities omvatten.²⁸ Hoe verhoudt zich dit tot de eerder door u genoemde bevindingen van het RIVM?

Antwoord

De bevinding in de afstudeerscriptie van deze student van de TU Delft dat 70% van de luchtvaartdeposities afkomstig is van non-LTO emissies is gebaseerd op de regionale bijdrage van wereldwijde LTO- en non-LTO emissies.

Het verschil met de 10% die het RIVM noemt is dat de RIVM-analyse betrekking heeft op de situatie in Nederland²⁹ en dat in deze analyse de non-LTO emissies van overvliegend vliegverkeer (vliegtuigen die niet in Nederland landen of opstijgen) en vliegverkeer buiten Nederland niet zijn meegenomen. Die analyse is immers bedoeld om de effecten van het vliegverkeer van en naar Nederlandse luchthavens in beeld te brengen.

De analyse die het RIVM heeft uitgevoerd ten behoeve van het Advies luchtvaartsector van het Adviescollege Stikstofproblematiek geeft wel inzicht in de depositiebijdrage van alle non-LTO-emissies en kent daarmee een insteek die meer vergelijkbaar is met voornoemde eindschrijft. Voor een nadere toelichting verwijs ik naar het antwoord op vraag 12.

22.

Klopt het dat bij het vaststellen van de nationale GCN/GDN-kaarten emissies en deposities afkomstig van non-LTO niet worden betrokken? In hoeverre acht u het mogelijk en wenselijk om dit in de toekomst wel te doen?

Antwoord

Dat klopt niet.

Bij de berekening van de totale concentraties en deposities ten behoeve van de GCN/GDN-kaarten betreft het RIVM de emissies van vliegverkeer in de LTO-cyclus (tot 3.000 voet). In de totale deposities wordt wel rekening gehouden met de depositie afkomstig van emissies boven de menglaaghoogte doordat de berekeningen worden gekalibreerd met metingen. Zie ook het antwoord op vraag 13.

Zoals aangegeven zijn er op dit moment geen modellen beschikbaar om de depositiebijdrage van non-LTO vliegtuigemissies lokaal voldoende betrouwbaar in beeld te brengen. Het RIVM geeft aan dat het vanuit wetenschappelijk oogpunt weinig zinvol is om te onderzoeken in hoeverre modellen kunnen worden doorontwikkeld om de bijdrage van non-LTO vliegtuigemissies voldoende betrouwbaar in beeld te brengen op het detailniveau dat gevraagd wordt voor

²⁸ Marijn van Loo, 'Quantifying the impact of aviation emissions on global nitrogen deposition', 21-09-2021, <https://repository.tudelft.nl/islandora/object/uuid%3AAbb8aef34-3fbf-4eab-b1bb-fb8f76259f9f>.

²⁹ Het betreft een schatting van het RIVM ten behoeve van het advies aan de Commissie voor de milieueffectrapportage (MER): "Evaluatie stikstofberekeningen Lelystad Airport". Dit rapport is als bijlage toegevoegd aan de Kamerbrief van 31-03-2020: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/03/31/besluitvorming-over-lelystad-airport>

toestemmingverlening. Enerzijds omdat het modelleren van de verspreiding van emissies boven de menglaag zeer complex is, en anderzijds omdat de bijdrage in absolute zin erg klein is. Om die reden acht ik het niet zinvol om de depositiebijdragen van non-LTO vliegtuigemissies in beeld te brengen, noch voor de berekening van de totale deposities op lokaal niveau, noch voor berekeningen op projectniveau.

Wel wordt er vanuit de emissieregistratie onderzocht wat er nodig is om de luchtvaartemissies boven de 3.000 voet beter in kaart te brengen. Het doel hiervan is om de luchtvaartemissies boven de 3.000 voet specifiek te kunnen betrekken bij de ontwikkeling van meer kennis over de totale depositieketen.

23.

In hoeverre acht u het mogelijk en wenselijk om op project niveau wel de deposities afkomstig van non-LTO emissies ten behoeve van Wet natuurbescherming-vergunningverlening vast te stellen?

Antwoord

Op dit moment is dat niet mogelijk, omdat er geen modellen beschikbaar zijn om de depositiebijdrage van non-LTO vliegtuigemissies lokaal voldoende betrouwbaar in beeld te brengen. Daarnaast is de absolute bijdrage van deze emissies aan de totale depositie al zeer gering. Voor een nadere toelichting verwijs ik naar het antwoord op vraag 8.

24.

Bent u bekend met de kaarten van KNMI/Tropomi met de jaargemiddelden NO₂ 2019, 2020 en 2021?³⁰ Wat leidt u uit deze kaarten af als u specifiek naar de regio Schiphol kijkt?

Antwoord

Ja.

Tropomi meet de totale hoeveelheid stikstofoxiden in alle op elkaar gelegen luchtlagen gezamenlijk. De satellietbeelden van Tropomi laten zien dat de jaargemiddelde NO₂-concentraties in de atmosfeer boven Nederland in 2020 en 2021 lager zijn dan in 2019. Wat af te leiden is uit de kaarten is dat ook rondom Schiphol de NO₂-concentraties in de atmosfeer omlaag zijn gegaan in die periode. In de corona-jaren 2020 en 2021 waren er ten opzichte van 2019 respectievelijk 54% en 46% minder vluchten in de regio Schiphol. Minder vluchten leidt tot minder stikstofuitstoot van vliegtuigen, minder grondoperatie en minder verkeer van- en naar de luchthaven. Het is wel belangrijk om deze kaarten en getallen in context te plaatsen. In de corona-jaren waren ook de stikstofemissies van veel andere bronnen die bijdragen aan de NO₂ concentraties in de regio Schiphol lager, zoals wegverkeer en industriële bronnen. Verder geeft de daling in de NO₂-concentraties geen inzicht in de daling van de stikstofdepositie op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. De stikstofdepositie wordt bijvoorbeeld, ook in de regio Schiphol, voor een groot deel bepaald door de ontwikkeling in de ammoniak emissies. Hoewel er een relatie is tussen NO₂-concentraties en stikstofdeposities als gevolg van NO_x-emissies, laten deze kaarten niet zien wat de ontwikkeling is geweest in de hoeveelheid stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden in 2019, 2020 en 2021. Deze kaarten geven ook geen inzicht in de relatie tussen de NO₂-concentraties en de verandering in stikstofemissies door Schiphol in deze jaren, de NO₂-concentratie wordt namelijk door veel meer factoren beïnvloed.

25.

Hoe rechtvaardigt u gezien bovenstaande, dat boeren wel worden meegenomen in de gebiedsgerichte aanpak maar Schiphol niet?

Antwoord

In de brief van de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van 17 mei jl. over ruimtelijke ordening van de fysieke leefomgeving wordt Schiphol als NOVEX-gebied aangewezen met als doel een goede ruimtelijke, (gebieds)gerichte aanpak. De NOVEX-aanpak benadrukt de stapeling van verschillende opgaven in het gebied en het belang om deze opgaven in samenhang te

³⁰ Te raadplegen in onder meer dit artikel: Schipholwatch, 'Minister Van der Wal misbruikt haastrapport voor stik-stofaanpak', 20 juni 2022, <https://schipholwatch.nl/2022/06/20/minister-van-der-wal-misbruikt-haastrapport-voor-stikstofaanpak/>.

bekijken en keuzes te maken. Onderdeel van deze opgaven is natuurherstel, in dat kader maakt de provincie Noord-Holland inzichtelijk wat de stikstofopgave is binnen de gebiedsgerichte aanpak als onderdeel van het programma Stikstofreductie en Natuurverbetering en het Nationaal Programma Landelijk Gebied. Bij de zoektocht naar stikstofreductie en oplossingsrichtingen wordt naar alle uitstoters van stikstof gekeken, dus ook van Schiphol. De provincie zoekt hiervoor de juiste balans, redenerend vanuit de nationale doelstellingen, en geeft dit vorm in het gebiedsprogramma.

26.

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat vragen 31 en 32 niet zijn beantwoord en zij vragen u hierbij om deze alsnog te beantwoorden.

Antwoord

Ik licht het antwoord dat ik had gegeven op vragen 31 en 32 graag nader toe.

Ik benadruk dat het kabinet van mening is dat voor Schiphol, als het gaat om het beschikken over de vereiste vergunningen, geen andere regels gelden of ander beleid wordt gehanteerd dan voor andere bedrijven.

Uitgangspunt is, in lijn met de jurisprudentie, dat in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift, er een beginselplicht geldt om handhavend op te treden. De beginselplicht houdt echter ook in dat een bevoegd gezag in bijzondere situaties gehouden kan zijn om van handhaving af te zien. Zo'n situatie kan zich voordoen als er concreet zicht is op legalisatie of als handhavend optreden onevenredig zou zijn. In die lijn heeft mijn ambtsvoorganger (in haar rol als Minister van LNV) de situatie rond de vergunningplicht op grond van de Wet natuurbescherming voor Schiphol beoordeeld en die geschetste lijn wordt nog steeds gehanteerd. Ik constateer tevens dat het doorlopen van de vergunningprocedure complex is en tijd kost, waarbij Schiphol bovendien is verzocht om de aanvraag, naar aanleiding van ingediende zienswijzen en advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage, aan te vullen. Schiphol is ook de benodigde tijd gegeven om voor de aanvulling zorg te dragen. Ik hecht er dus aan dat Schiphol zo spoedig mogelijk over de vereiste vergunning beschikt, maar dit moet wél een vergunning zijn die zorgvuldig tot stand is gekomen en die ook inhoudelijk aan de vereisten voldoet om adequate bescherming te bieden aan de natuur. Een concrete termijn waarbinnen de vergunning wordt verleend, kan ik daar op dit moment helaas niet aan verbinden.

Naast de natuurvergunning speelt voor Schiphol een voorgenomen wijziging van het Luchthavenverkeersbesluit (LVB). Zoals door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat gemeld aan de voorzitter van de Tweede Kamer in zijn brief van 24 juni 2022³¹ wordt al sinds 2015, vooruitlopend op een nieuw vast te stellen LVB, gevlogen volgens de regels voor het strikt preferentieel baangebruik van het Nieuwe Normen- en Handhavingstelsel (NNHS). Het NNHS is opgesteld met het oog op de reductie van geluidsoverlast, door middel van onder andere strikt preferentieel baangebruik. Sindsdien is sprake van anticiperend handhaven op het NNHS. Feitelijk betekent dit dat er niet wordt gehandhaafd bij een overschrijding van het huidige wettelijke stelsel met handhavingpunten, zolang dit het gevolg is van het vliegen volgens het NNHS. Hoewel de reductie van geluidsoverlast het uitgangspunt (en voor de meeste omwonenden ook het gevolg) is van het NNHS, leidt anticiperend handhaven ertoe dat de rechtspositie van omwonenden op het gebied van geluidshinder al geruime tijd niet goed is gereguleerd. Omwonenden kunnen zich niet beroepen op geluidsnormen die juridisch correct zijn vastgesteld en ook worden gehandhaafd.

Het kabinet streeft al jaren naar het vastleggen van het NNHS in het LVB, zodat het anticiperend handhaven op Schiphol kan worden beëindigd. Vastlegging in een te wijzigen LVB laat echter, als gevolg van het ontbreken van een natuurvergunning voor Schiphol, in de tijd nog steeds op zich wachten. Uit het oogpunt van zorgvuldigheid, is het streven het anticiperend handhaven met ingang van het IATA-winterseizoen 2023/2024 te beëindigen.

27.

³¹ Kamerstuk 29665 nr. 432

Gezien de politieke onrust over stikstofuitstoot voegen deze leden daaraan de volgende vraag toe: kunt u met spoed en uiterlijk voor eind juli deze vragen alsnog serieus beantwoorden? Deze vragen gaan over de kwaliteit van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid in Nederland.

Antwoord

De nadere beantwoording is meegenomen in het hierboven gegeven antwoord op vraag 26.

28.

Deze leden constateren dat Schiphol (en een aantal andere bedrijven in Nederland, zoals andere luchthavens) door de Rijksoverheid een volledig andere toepassing van het natuur- en milieurecht ervaren dan overige ondernemers in Nederland. En hiermee ondermijnt de Rijksoverheid de rechtszekerheid waar de kwetsbare natuur en de omwonenden van Schiphol recht op hebben. In uw brief stelt u dat Schiphol aan dezelfde milieu- en natuurwetgeving onderhavig is als andere bedrijven in Nederland. Schiphol vliegt echter al decennia zonder benodigde natuurvergunning (1994) en er wordt al meer dan 7 jaar gevlogen zonder juridisch geldende milieuvergunning. Bedoelt u met het gestelde te zeggen dat het voor alle Nederlandse bedrijven juridisch acceptabel is om jarenlang zonder natuur- en milieuvergunning te opereren? Zo ja, kunt u dat juridisch onderbouwen vanuit de nationale en internationale rechtssystemen en vanuit de Nederlandse jurisprudentie. Zo niet, hoe duidt u dan zelf deze situatie in het licht van het gestelde?

Antwoord

De regelgeving voor de Natura 2000-gebieden gaat ervan uit dat er geen vergunningplicht geldt voor activiteiten die reeds legaal plaatsvonden op de zogeheten referentiedata (dit zijn de data waarop de verschillende gebieden onder bescherming van de Habitat- of Vogelrichtlijn zijn komen te vallen). Dat betekent dus dat bestaande bedrijven op een referentiedatum niet altijd over een natuurvergunning hoeven te beschikken. Het klopt dus niet dat Schiphol al sinds 1994 zonder een natuurvergunning opereert, terwijl die vergunning wel vereist zou zijn. Mijn ambtsvoorganger constateerde in april 2020, met de toenmalige inzichten, dat Schiphol sinds december 2017 vergunningplichtig was terwijl de luchthaven niet over een dergelijke vergunning beschikte. Daarop heeft zij van Schiphol verlangd dat alsnog een aanvraag voor een natuurvergunning werd ingediend.

Voor alle bedrijven geldt dat zij primair zelf verantwoordelijk zijn om tijdig over benodigde vergunningen te beschikken. Mocht blijken dat dat niet (tijdig) is gedaan en de overheid komt hiervan op de hoogte, dan dient de overheid volgens de zorgvuldigheidseisen te bekijken of de illegale situatie beëindigd kan worden, bijvoorbeeld door een bedrijf alsnog de vergunning aan te laten vragen. Handhavend optreden moet overwogen worden volgens de lijn die bij het antwoord op vraag 26 is geschetst.

Voor een toelichting op het anticiperend handhaven vooruitlopend op een herziening van het LVB, verwijs ik naar het antwoord op vraag 26.

29.

*Hoe verklaart u dat de regering er al in 2014 van op de hoogte was dat Schiphol geen geldige natuurvergunning had, en dat deze situatie tot op heden onveranderd is?*³²

Antwoord

Toen in 2014/2015 begonnen werd met het vastleggen van het nieuw normen- en handhavingssysteem in het Luchthavenverkeersbesluit Schiphol (LVB) was de aanname dat het LVB onder het Programma Aanpak Stikstof (PAS) zou worden gebracht en op die grond toestemming kon worden verleend. In het PAS was hiervoor stikstofruimte gereserveerd. Schiphol was voornemens een PAS-melding in te dienen gelijktijdig met de vaststelling van het (ontwerp)LVB.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft op 29 mei 2019 vastgesteld dat de passende beoordeling van het PAS niet als basis voor toestemmingverlening aan activiteiten mag worden gebruikt.

³² Kamerstuk 29665 nr. 432.

Naar aanleiding van enkele verzoeken om handhaving, onder meer gericht op Schiphol, heeft mijn ambtsvoorganger op 2 april 2020 Schiphol verzocht om uiterlijk 1 oktober 2020 een aanvraag om een Wnb-vergunning in te dienen. De Tweede Kamer is hierover geïnformeerd³³.

Schiphol heeft op 1 oktober 2020 deze aanvraag ingediend, voorzien van de vereiste Passende Beoordeling. Een ontwerpbesluit op de aanvraag is op 15 februari 2021 bekend gemaakt. Voor dit ontwerp is de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht gevolgd. Dit betekende dat zienswijzen tegen het ontwerpbesluit konden worden ingediend. Zoals reeds aangegeven in het antwoord op vraag 26, gaven de zienswijzen en het advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage aanleiding om Schiphol begin dit jaar te verzoeken om de aanvraag aan te vullen. Ook is Schiphol gevraagd om rekening te houden met het kabinetsbesluit van 24 juni jl.^[4] en de voorgenomen capaciteitsbeperking naar 440.000 vliegtuigbewegingen. Hoewel ik van mening ben dat Schiphol zo spoedig mogelijk over de vereiste Wnb-vergunning dient te beschikken, constateer ik ook dat het doorlopen van de vergunningprocedure in het geval van Schiphol zeer complex is en tijd kost.

30.

Het is, volgens de leden van de fractie van GroenLinks, juridisch onacceptabel dat zelfs jarenlang nadat bekend is geworden dat benodigde vergunningen ontbreken, door het kabinet nagelaten wordt terug te grijpen op een rechtsregime voor de omvang van Schiphol dat onomstreden rechtsgeldig is. Dat is, huns inziens, onacceptabel in een volwassen rechtsstaat. Dat er nu een natuur- en milieuvergunning in aanvraag is doet immers niets af aan het rechtsregime dat nu geldend is voor Schiphol en het feit dat Schiphol zich daar, ook in 2022, aan moet houden. De aanvullende vraag van deze leden is dan ook: wanneer gaat het kabinet zorgen voor adequate handhaving van het geldende natuur- en milieukader voor Schiphol en hoe ziet deze handhaving eruit?

Antwoord

Op dit moment is de aanvraag voor een natuurvergunning van Schiphol nog in behandeling. Het streven is om de vergunningprocedure zo snel als mogelijk af te ronden.

In het verleden gedane handhavingsverzoeken zijn afgewezen, omdat handhaving op dat moment onevenredig bezwarend werd geacht. Op dit moment is een nieuw handhavingsverzoek van MOB in behandeling. Over dit verzoek moet ik nog besluiten.

31.

Ondertussen heeft de regering 315 miljoen euro uitgetrokken om het stikstofprobleem van Schiphol op te lossen. Daar komt bij dat de regering 60 miljoen euro uittrekt voor een juridisch crisisteam, de Bestedingsplan Projectorganisatie Schiphol. Deze handelwijze van de regering staat haaks op haar handelwijze ten aanzien van andere sectoren, zoals onder meer de agrarische sector. Hoe rechtvaardigt u dit verschil in behandeling van Schiphol ten opzichte van andere bedrijven in Nederland? Of zijn er andere bedrijven, los van de agrarische sector, waar de overheid honderden miljoenen uittrekt om stikstofcomplicaties in de vergunningverlening op te lossen?

32.

Bovenal steekt het de leden van de fractie van GroenLinks dat het kabinet blijkbaar 60 miljoen euro uittrekt voor juridische ondersteuning op het Schiphol-dossier. Kunt u specifiek ingaan op de gevolgen hiervan voor de verhouding tussen burger en staat? In hoeverre acht het kabinet dat er met zulke massale juridische inzet nog sprake kan zijn van gelijkwaardige deelname aan het rechtsproces wanneer burgers en belangenorganisaties, die bij de rechterlijke macht proberen bescherming te vinden om de overheid nota bene aan het eigen recht te houden, niet alleen te maken hebben met een multinational met diepe zakken maar ook te maken krijg met de eigen overheid die vele miljoenen uittrekt voor een juridisch crisisteam om dit soort pogingen het hoofd te bieden?

Antwoorden vragen 31 en 32

³³ Kamerstuk 35334, nr. 77

^[4] Kamerstuk 29665, nr. 432

De 315 miljoen waaraan in de vraag gerefereerd wordt, verwijst vermoedelijk naar de circa 315 miljoen euro uit de voorjaarsnota van 2022³⁴. In de voorjaarsnota is voor 6 jaar, van 2022 tot en met 2027, circa 315 miljoen gereserveerd voor Klimaat, stikstof en luchtvaart. Dit bedrag bestaat uit diverse reserveringen voor walstroom, verduurzaming binnenvaart deel stage V motoren (als "Retrofit" opgenomen in Voorjaarsnota), luchtvaartveiligheid en de programmaorganisatie voor de aanpak van stikstof en geluidhinder rond Schiphol. Het is dus niet alleen bedoeld voor stikstof. De 60 miljoen voor de programmaorganisatie valt binnen die 315 miljoen euro en komt daar dus niet bovenop.

Het beeld dat de vraagstellers schetsen over de besteding van 60 miljoen aan de oprichting van een juridisch team herkent het kabinet niet. De programmadirectie die momenteel in oprichting is, betreft een brede organisatie, die verschillende uitdagingen rondom Schiphol integraal moet oppakken.

Er is een bedrag van 60 miljoen euro gereserveerd om voor een periode van 5 jaar een programmadirectie op te bouwen. Deze 60 miljoen biedt een (tijdelijke) versterking van de capaciteit en expertise waarmee het ministerie de verantwoordelijkheid op zich kan nemen om de regie te voeren op de beleidsontwikkelingen. De programmadirectie gaat aan de slag gaat met de uitwerking van besluitvorming van 24 juni en de gebiedsagenda van het Novex-gebied Schiphol. De programmadirectie bevat een team van experts op diverse vakgebieden, beleidsmedewerkers en beleidsondersteuners. De juridische advisering vindt plaats vanuit de reguliere juridische functie van het departement. Samenvattend betreft het een tijdelijke impuls die de komende jaren nodig is, specifiek met betrekking tot de unieke opgave in de komende jaren voor geluid, stikstof en kwaliteit van de leefomgeving in het gebied rond Schiphol.

Het beeld dat er voor Schiphol honderden miljoenen wordt besteed aan het stikstofprobleem van Schiphol herken ik dus niet. De budgetten waaraan gerefereerd wordt zijn dus voor veel breder pakket aan onderwerpen bestemd, en daarmee wordt de luchtvaartsector niet voorgetrokken op andere sectoren.

33.

De belangen van omwonenden van Schiphol zijn groot: hun gezondheid en waarde van bezit staat rond Schiphol steeds weer op het spel. Hetzelfde geldt voor de omliggende natuurgebieden die in slechte staat zijn. Kan het kabinet, en in het bijzonder de minister voor Rechtsbescherming, daarom reflecteren op de vraag welk risico het aanzien van de overheid loopt wanneer het kabinet op deze forse wijze financieel-juridisch positie neemt en kan het kabinet daarbij ingaan op behartigenswaardige opmerkingen die de Nationale Ombudsman afgelopen jaren heeft gemaakt over het 'door procederen' van de overheid ten opzichte van burgers? De leden van de fractie van GroenLinks wijzen volledigheidshalve op de eerdere opmerkingen die in deze vragen zijn gemaakt over niet-handhaven op ontbrekende natuur- en milieuvergunningen bij de luchthaven Schiphol. Het betreft hier vaak geen burgers en organisaties die een ontwikkeling willen tegenhouden. Het betreft omwonenden en belanghebbenden die de overheid aan de voor alle bedrijven in Nederland geldende natuur- en milieuregels wil houden en zich dus bovenal inzetten voor behoud van de rechtstaat in Nederland. Past het dan om deze burgers en belanghebbenden met vele miljoenen aan juridische ondersteuning tegemoet te treden, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie.

Antwoord

Als onderdeel van zijn verantwoordelijkheid voor een goede toegang tot het recht en de rechtsbijstand streeft de minister voor Rechtsbescherming ernaar om het aantal **onnodige** procedures tussen burger en overheid in het bestuursrecht terug te dringen. Het gaat dan om procedures die voorkomen hadden kunnen worden als de overheid aan de voorkant of tijdens een procedure meer burgergericht gehandeld had; dus het probleem van de burger centraal had gezet en zich minder formeel juridisch had opgesteld.

Daarom stimuleert en ondersteunt de minister voor Rechtsbescherming uitvoeringsorganisaties en gemeenten om te komen tot meer burgergerichte dienstverlening, (toepassing van) wet- en regelgeving en procedeedrag. In het kader van het project Procédéedrag overheid worden

³⁴ [Voorjaarsnota 2022 | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

bovendien samen met stakeholders problematiek, oorzaken en mogelijke oplossingsrichtingen voor burgergericht procederen in beeld gebracht. Daarbij wordt ook verkend of een afwegingskader voor burgergericht procederen behulpzaam kan zijn voor bestuursorganen. Inzichten en adviezen van de Ombudsman sluiten hierbij aan.

De minister voor Rechtsbescherming treedt echter niet in de overwegingen die bestuursorganen maken om in individuele zaken al dan niet (door) te procederen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren

In een artikel in de Groene Amsterdammer van 2 juni 2021 (herpublicatie 1 juli 2022)³⁵ met als titel 'Boeren zijn de lachende derde bij de stikstofdeal. Die regels gaan we niet meer aanpassen' wordt het stikstofplan van de toenmalige minister van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit " 'een tikkende tijdbom' van natuurschade" genoemd. In de door de regering ontworpen virtuele stikstofmarkt mogen boeren, vliegvelden, industriële bedrijven en dergelijke onderling stikstofrechten verhandelen, maar daarbij is geen rekening gehouden met het verschil tussen de stikstofrechten in de vergunning en de daadwerkelijk uitgestoten stikstof, zo constateren de leden van de Partij voor de Dieren-fractie. Uit het stuk blijkt dat de hoeveelheid stikstofrechten waarvoor een ondernemer een vergunning heeft, meestal hoger is dan zijn daadwerkelijke uitstoot. Bij het verkopen van de stikstofrechten zal de uitstoot in de praktijk dus toenemen in plaats van afnemen.

34.

Erkent u dat de stikstofproblematiek hiermee verergerd wordt, in plaats van verminderd? Zo ja, wat gaat u daaraan doen? Gaat u deze handel in stikstofrechten stopzetten?

Antwoord

Momenteel verken ik samen met de provincies hoe ongewenste ingebruikname van latente ruimte verder kan worden beperkt via de natuurvergunning. Voor intern salderen verken ik de mogelijkheid van een wettelijke vergunningplicht, die het mogelijk zou kunnen maken om weer beleid op intern salderen te voeren. Na de zomer verwacht ik u over beide onderwerpen nader te informeren in de brief over toestemmingverlening.

Zie ook antwoord op vraag 6.

35.

Waarom slaagt het ministerie er niet in een berekening te maken van de potentiële extra stikstofuitstoot als gevolg van deze handel in stikstofrechten (ruim 16 miljoen kilo extra bij veehouderijen, en ruim 60% extra door de industrie), iets wat de journalisten van De Groene Amsterdammer wel lukt? Bent u het met deze leden eens dat dit soort informatie en berekeningen essentieel zijn voor parlementariërs en andere volksvertegenwoordigers om een juiste afweging te kunnen maken in de besluitvorming in dit dossier?

Antwoord

Het is niet mogelijk om een compleet beeld van de omvang van latente ruimte te verkrijgen, omdat dit zou betekenen dat alle individuele natuurvergunningen moeten worden vergeleken met de feitelijke situatie op bedrijven, die ook nog sterk kan fluctueren in de tijd. Daarnaast opereert een deel van de bedrijven niet op basis van een natuurvergunning, maar op basis van een milieuvergunning van voor de Europese referentiedatum. De berekeningen in het genoemde artikel zijn gebaseerd op een beperkt aantal casussen.

Zie ook antwoord op vraag 7.

36.

Bent u het met de leden van de Partij voor de Dieren-fractie eens dat wederom inzetten op technische innovaties, zoals emissiearme stalvloeren en luchtwassers, onvoldoende zoden aan de dijk zetten, en dat daarom krimp van het aantal gehouden dieren noodzakelijk is? Bent u het met

³⁵ Adrián Estrada en Felix Voogt, 'Die regels gaan we niet meer aanpassen' De Groene Amsterdammer 1 juli 2022, <https://www.groene.nl/artikel/die-regels-gaan-we-niet-meer-aanpassen>.

deze leden eens dat van boeren bovendien niet weer zou moeten worden verlangd dat zij investeren in dit soort dure, maar weinig effectieve, maatregelen?

Antwoord

Nee, ik ben het hier niet mee eens. Het gaat namelijk niet om een keuze tussen verminderen van het aantal dieren of inzetten op technische innovaties. Beide zullen nodig zijn om de doelen te bereiken. Daarbij is natuurlijk wel van belang dat duidelijk is wat de bijdrage van technische innovaties is en kan zijn. Ook is het van belang dat technische innovaties bijdragen aan de opgaves op het gebied van stikstof, klimaat en water en dat bij de toepassing ervan lock-ins worden voorkomen. Er zijn signalen dat de werking van bepaalde technische innovaties in de praktijk minder is dan verwacht. De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat heeft de WUR opdracht gegeven om onderzoek te doen naar de werking van emissiearme stalsystemen in de praktijk. Over dit onderzoek zal na de zomer richting de Tweede Kamer worden gecommuniceerd.

De wens naar innovatie wordt sterk gedeeld, zoals ook blijkt uit de motie waarin de Tweede Kamer vraagt om een innovatiegezant. Niet elke techniek is hetzelfde en innovatie staat niet stil, er komen steeds nieuwe technieken bij en bestaande technieken worden vaak doorontwikkeld. Ook wordt gekeken wat er nodig is om de prestatie van de bestaande technieken in de praktijk te verbeteren.

37.

Is het waar dat de in de Groene beschreven stikstofdeal mede tot stand kwam nadat boeren met tractorprotesten en blokkades het debat zozeer op scherp zetten dat het kabinet niet veel meer mogelijkheden zag dan de stikstofruimte te verruimen in plaats van in te krimpen? Zo nee, hoe is de verruiming dan tot stand gekomen? Zo ja, hoe ziet u dat in verband met de huidige boerenacties?

Antwoord

Zoals aangegeven in de tijdlijn, die bij de Kamerbrief van 1 november 2019³⁶ is meegestuurd, zijn de beleidsregels voor salderen aangepast, omdat na het versturen van deze Kamerbrief werd geconstateerd dat er verschil in definities zat zoals gehanteerd in de Kamerbrief en door het IPO. De aanpassing heeft dus plaatsgevonden vanwege inhoudelijke redenen. De protesten zijn hier geen aanleiding voor geweest.

38.

Deelt u de mening van de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren dat de provincies in het kader van de PAS-uitspraak van de Raad van State geen ruimte hebben om de te behalen doelen neerwaarts bij te stellen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, op welk moment grijpt u in (en op welke wijze) wanneer de provincies niet met reële voorstellen komen om de doelen te behalen?

Antwoord

De richtinggevende doelen zijn een startpunt om met gebiedspartners, op basis van lokale omstandigheden, plannen te maken en maatregelen te nemen. De invulling vraagt om maatwerk. De doelen kunnen alleen lokaal naar beneden worden bijgesteld als het behalen van de landelijke doelstellingen niet in gevaar komt en als aan de verplichtingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn wordt voldaan. Op deze manier wordt gegarandeerd dat de doelstelling uit het coalitieakkoord, in 2030 minimaal 74% van het areaal van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden waarop de depositie van stikstof niet groter is dan de KDW, behaald wordt.

39.

Kunt u aangeven of u de mening van deze leden deelt dat de verharding van de boerenprotesten aanscherping van handhaving en wetgeving noodzakelijk maken, zodat tractors niet langer ongestraft kunnen worden ingezet op een wijze die het wegverkeer hindert of distributie van voedsel bemoeilijkt? Zo nee, waarom niet? Zo ja, op welke wijze wilt u invulling geven aan betere handhaving?

Antwoord

³⁶ Kamerstuk 32670, nr.193

Het demonstratierecht is een groot goed en moet zoveel mogelijk worden gefaciliteerd. Of een bepaalde actie onder het demonstratierecht valt hangt af van de feitelijke omstandigheden van het geval. Het demonstratierecht is in ieder geval geen vrijbrief om de wet te overtreden. Het uitgangspunt is dat demonstreren mag, maar ontwrichten, bedreigen of vernielen niet.

Hiertegen wordt opgetreden door burgemeesters, politie en het OM. Het is al niet toegestaan om met een tractor op snel- en autowegen te rijden. Wanneer het vanwege onvoorspelbare aard van de demonstraties of vanuit oogpunt van de veiligheid van andere weggebruikers of politiemedewerkers niet direct lukt om ter plaatse handhavend op te treden, kan de verdachte op basis van beeldmateriaal en ander onderzoek strafrechtelijk worden vervolgd of kan een sanctie worden opgelegd op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften. Dat gebeurt ook.

De regering heeft vertrouwen in de burgemeesters en officieren van justitie en de expertise van onze politiemensen. De politie is volledig geëquipeerd om met dit soort acties om te gaan. Wanneer dat nodig is kan worden opgeschaald en bijstand worden ingeroepen.

Er is geen aanleiding om wetgeving aan te passen.

40.

Deelt u de mening van deze leden dat het behalen van gestelde doelen voor de veehouderij sinds de eeuwwisseling voortdurend zijn uitgesteld op een wijze die niet langer acceptabel is? Zo ja, wat gaat u doen om verder uitstel onmogelijk te maken? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Stikstof is in Nederland een bepalende drukfactor op de natuur en de staat van veel natuurgebieden is van dien aard dat op korte termijn een forse reductie van de stikstofdepositie nodig is. Met de huidige aanpak wordt gezorgd dat de nodige emissiereductie, en daarmee een daling van de stikstofdepositie op de natuur, daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Daarnaast zorgen de opgaven op het gebied van klimaat en water en de termijnen van de verplichtingen die we hiervoor zijn aangegaan dat uitstel niet aan de orde is.

Deze aanpak wordt zo ingericht dat de doelen onontkoombaar gehaald zullen worden.

41.

Ten slotte vragen de leden van de Partij voor de Dieren-fractie of u hun mening deelt dat individuele boeren te lang in onzekerheid zijn gelaten door beleidsmakers en dat ze daardoor in een onzekere situatie zijn beland qua investeren in technische voorzieningen die, anders dan beloofd, niet de beoogde oplossingen brachten. Zo ja, aan welke omstandigheden is dit te wijten? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 36 kan het gebeuren dat technieken in de praktijk minder presteren dan verwacht. Zeker als het om complexe technieken gaat zoals emissiearme stalsystemen waarbij veel verschillende factoren van invloed zijn op de uiteindelijke prestatie in de praktijk. Op dit moment lopen er verscheidene juridische procedures die leiden tot rechtsonzekerheid bij de betreffende agrariërs. Deze procedures hebben daarnaast ook gevolgen voor agrariërs die willen innoveren maar onzekerheid ervaren wat betreft toestemmingverlening op dit vlak.

In de hoofdlijnenbrief stikstof van 1 april jl. heb ik gemarkeerd dat ik het noodzakelijk acht om snel stappen te zetten om meer zekerheid en duidelijkheid bieden aan initiatiefnemers en bevoegd gezag bij de bestaande instrumenten van toestemmingverlening in het kader van de Wet natuurbescherming (Wnb). Ik heb de Tweede Kamer op 21 juni jl. geïnformeerd dat ik na de zomer een brief zal sturen met daarin de onderwerpen en keuzes die gemaakt worden in de toestemmingsverlening, in onderlinge samenhang uitgewerkt. Deze stappen zijn noodzakelijk om ondernemers zekerheid en duidelijkheid te bieden wat betreft de al verleende of nog te verlenen Wnb-vergunningen. Een duidelijk perspectief op dit vlak kan pas gegeven worden wanneer het

oordeel van de Raad van State bekend is. Dit oordeel wordt begin september verwacht en zal worden meegenomen in de brief.

Vragen en opmerkingen van het lid van de Onafhankelijke Senaatsfractie

Het lid van de Onafhankelijke Senaatsfractie (OSF) heeft kennisgenomen van de verzoeken van provinciebestuurders van Friesland, Flevoland, Noord-Holland, Noord-Brabant, Gelderland, Utrecht en Limburg. Hierin oordelen ze dat ze met een onwerkbare situatie worden geconfronteerd.

42.

Het lid van de OSF verzoekt dat er versneld gelden beschikbaar worden gesteld vanuit de landelijke aanpak Stikstof. Zodat provincies kunnen anticiperen op kansen en uitvoerbaarheid van toekomstig stikstofbeleid.

Antwoord

In april heb ik bij de provincies voorstellen uitgevraagd die bijdragen aan de doelen van de aanpak in 2022 en 2023. Het kabinet stelt hiervoor €504 miljoen beschikbaar door middelen uit het *Transitiefonds landelijk gebied en natuur* naar voren te halen. Het kabinet geeft hiermee ruimte aan provincies om vooruitlopend op de gebiedsprogramma's al een versnelling te geven aan de transitie van de landbouw.

Met de oprichting van de regieorganisatie landelijk gebied zetten het rijk en de provinciale overheden daarnaast gezamenlijk een stap om een slagvaardige uitvoering van de aanpak te bereiken.

43.

Bij de discussie over stikstofbeleid wordt er geregeld gesproken over grensoverschrijdende problematiek. Met name vanuit Duitsland en België. Het lid van de OSF-fractie stelt voor het Benelux-parlement om advies te vragen over hoe beleid en normen beter op elkaar afgestemd kunnen worden, met als doel om een 'level playing field' te bereiken tussen de verschillende landen.

Antwoord

Ik onderschrijf het belang van grensoverschrijdende samenwerking ten aanzien van het stikstofvraagstuk. Ik hecht dan ook veel waarde aan de samenwerking met onze buurlanden om te komen tot een samenhangend beleid, met name met oog op de grensgebieden. Er wordt reeds intensief afgestemd en samengewerkt met Vlaanderen en ook met Duitsland worden nu stappen gezet richting nauwere afstemming. Het Benelux-parlement vragen om een advies vind ik een interessante gedachte, maar aangezien stikstof primair een beleidsverantwoordelijkheid van Vlaanderen is en niet zozeer van de Belgische federale overheid, zet ik nu vooral in op de bilaterale samenwerking met het Vlaamse gewest.