
Vergaderjaar 2025-2026

31 936 Luchtvaartbeleid

BU **VERSLAG VAN EEN NADER SCHRIFTELIJK OVERLEG**
Vastgesteld 3 december 2025

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat / Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening¹ heeft nader schriftelijk overleg gevoerd met de staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur over **de wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit (LVB) Schiphol**. Bijgaand brengt de commissie hiervan verslag uit. Dit verslag bestaat uit:

- De uitgaande brief van 14 oktober 2025.
- De antwoordbrief van 2 december 2025.

De griffier van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat / Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,

Dragstra

¹ Samenstelling:

Van Wijk (BBB), Van Langen-Visbeek (BBB), Jaspers (BBB), Lievense (BBB) (*voorzitter*), Thijssen (GroenLinks-PvdA), Kluit (GroenLinks-PvdA), Crone (GroenLinks-PvdA), Janssen-van Helvoort (GroenLinks-PvdA), Martens (GroenLinks-PvdA), Van de Linden (VVD), Klip-Martin (VVD), Meijer (VVD), Kaljouw (VVD), Rietkerk (CDA) (*ondervoorzitter*), Prins (CDA), Aerdt (D66), Kanis (D66), Van Kesteren (PVV), Nicolai (PvdD), Van Aelst-Den Uijl (SP), Holterhues (ChristenUnie), Kemperman (FVD), De Vries (SGP), Baumgarten (JA21), Hartog (Vlt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL), Van de Sanden (Fractie-Van de Sanden), Walenkamp (Fractie-Walenkamp), Visseren-Hamakers (Fractie-Visseren-Hamakers)

**BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT /
VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING**

Aan de staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Den Haag, 14 oktober 2025

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat / Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening heeft kennisgenomen van de brief van 9 september 2025² waarbij u eerder gestelde vragen beantwoordt over het Besluit tot wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit (LVB) Schiphol in verband met de invoering van een maximaal aantal vliegtuigbewegingen voor het etmaal en wijziging van het maximum aantal vliegtuigbewegingen voor de nacht. De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA** en de **PvdD** wensen de regering naar aanleiding hiervan gezamenlijk nog een aantal vervolgvragen voor te leggen.

- 1) De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en de PvdD verwijzen naar uw brief aan de Tweede Kamer van 4 juni 2025³ over de beroepen tegen de natuurvergunning voor de exploitatie van Luchthaven Schiphol, waarin het volgende wordt aangegeven; *“Ik zal uw Kamer zo spoedig mogelijk informeren over de verdere procedure naar aanleiding van deze uitspraken.”* Deze leden vragen de regering wanneer deze informatie concreet wordt verwacht.
- 2) Wat is het oordeel van de regering over het gegeven dat Schiphol nu al vier maanden op illegale wijze functioneert, nu er naar schatting zo’n 170.000 vluchten zijn vertrokken die in strijd zijn met de geldende wetgeving ter bescherming van mens, leefmilieu en natuur?
- 3) Is de regering bereid om de juridische onderbouwing en beleidsnota aan te leveren waaruit blijkt op welke wijze na de uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 4 juni 2025⁴ – in de beroepen van Coöperatie Mobilisation for the Environment (MOB) en anderen tegen de natuurvergunning voor de exploitatie van Luchthaven Schiphol – is geredeneerd bij het doorlopen van de criteria voor gedogen zoals is vastgelegd in de kabinetsnota ‘Grenzen aan gedogen’ na 4 juni jl.?
- 4) Kan de regering deze leden aangeven op welke wijze de verschillende belangen daarin zijn gewogen, waaronder ook het belang van de natuur en het belang van de omwonenden?
- 5) Welke mogelijkheden worden gezien teneinde het rechtsvacuüm zo spoedig mogelijk te herstellen? Deelt de regering de mening van genoemde leden dat het wellicht de snelste manier is om gewoon te gaan handhaven? Zo nee, waarom niet?
- 6) Welke maatregelen gaat de regering concreet nemen om in de tussenliggende periode ervoor te zorgen dat Schiphol zich wél aan de wettelijke bepalingen houdt? En hoe verhoudt zo’n tussenliggende periode zich tot de uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 22 januari 2025 (de Greenpeace-zaak)⁵ inhoudende

² Kamerstukken I 2024/25, 31 936, BS.

³ Kamerstukken II 2024/25, 29 665, nr. 565, p. 2.

⁴ Rb. Den Haag, 4 juni 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:9782.

⁵ Rb. Den Haag 22 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:578.

dat de Staat de wettelijke stikstofdoelen in 2030 moet halen en voorrang moet verlenen aan het onder de grenswaarde brengen van de stikstofdepositie op de urgente gebieden, waartoe een groot aantal gebieden die door Schiphol geraakt worden, behoren?

- 7) Deelt de regering de conclusie van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en de PvdD inhoudende dat volgens de jurisprudentie inzake gedogen van het Hof van Justitie sprake moet zijn van buitengewone disproportionaliteit of schrijnende, evidente onevenredigheid en dat de situatie zo kort mogelijk moet zijn? Voldoet naar mening van de regering de situatie van Schiphol aan deze voorwaarden, aangezien (i) tot aan september 2023 is gedoogd dat de luchthaven opereert zonder natuurvergunning; (ii) daarna een kwetsbare natuurvergunning is verleend waarbij het er sterk op lijkt dat dit gebeurde om tijd te winnen; (iii) vervolgens deze natuurvergunning bij eerste gelegenheid door de rechter is vernietigd en (iv) er vier maanden na de voormelde uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 4 juni 2025 geen enkel concreet plan ligt en vooralsnog onduidelijk is hoe het ontstane rechtvacuüm hersteld gaat worden en in plaats daarvan wordt aangestuurd op nieuw (tijdrovend) ecologisch onderzoek?
- 8) De leden van genoemde fracties lezen in de aan de orde zijnde brief dat de regering in antwoord op de eerder door hen gestelde vraag 3 een deel van de uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 4 juni 2025 citeert.⁶ Op welke manier moet uit dit citaat blijken dat de rechtbank concludeert dat het niet voldoen aan de regels voor extern salderen verklaarbaar zou zijn? Kan heel concreet en navolgbaar stap voor stap worden aangegeven op welke wijze de beschikking van de rechtbank de bewering over verklaarbaarheid rechtvaardigt? Zo nee, erkent de regering dat de bewering uit de Kamerbrief⁷ over bedoelde uitspraak van de rechtbank onjuist was? En zo ja hoe zit het dan wel?
- 9) Is de regering bereid om opnieuw antwoord te geven op de eerder door deze leden gestelde vraag 3⁸ inhoudende waaruit blijkt dat de rechtbank concludeerde dat het niet voldoen aan de regels voor extern salderen verklaarbaar zou zijn?
- 10) In de aan de orde zijnde brief wordt bij de beantwoording van de eerder door de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en de PvdD gestelde vraag 5 door de regering geantwoord alsof er om een toelichting is gevraagd op de 'nota additionaliteit' van juni 2022 en wordt naar eerdere communicatie van uw ambtsvoorganger verwezen.⁹ Genoemde leden stelden echter een vraag naar de reden waarom het standpunt plots was veranderd tussen 10 juni 2022 en 1 juli 2022, wat deze wijziging in detail inhoudt en op welke wijze dit gewijzigde standpunt indertijd juridisch onderbouwd werd. Dit gelet op het gegeven dat de regering tot 10 juni 2022 expliciet van mening was dat additionaliteit wel van toepassing is bij extern salderen tussen private partijen. Deze leden merken op dat jurisprudentie die zich volgens de regering *nog moest uitkristalliseren* in die drie weken niet ineens is veranderd. Verder is het

⁶ Kamerstukken I 2024/25, 31 936, BS, p. 7.

⁷ Kamerstukken II 2024/25, 29 665, nr. 565.

⁸ Kamerstukken I 2024/25, 31 936, BS, p. 3.

⁹ Kamerstukken I 2024/25, 31 936, BS, p. 8.

volgende onderdeel van de beantwoording *“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.”* volgens deze leden tot aan 1 juni 2022 aantoonbaar onjuist, zoals volgt uit de door de regering bevestigde citaten. Dit is juist het nieuwe standpunt en het resultaat van de draai op additionaliteit. Waarbij het ministerie bovendien wist dat dit nieuwe standpunt juridisch zeer kwetsbaar was. De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en de PvdD verzoeken de regering om alsnog de door deze leden gestelde oorspronkelijk vraag 5 te beantwoorden.

- 11) Kan de regering een overzicht verschaffen van alle andere door het toenmalige ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en het huidige ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur als bevoegd gezag verleende vergunningen die na 1 juni 2022 zijn afgegeven en waarbij gebruik is gemaakt van extern salderen tussen private partijen? En in het geval deze er niet zijn, kan de regering dat reflecteren op het door haar gegeven antwoord op de eerder door deze leden gestelde vraag 7¹⁰ waarbij gesteld wordt dat er geen relatie bestaat tussen het gewijzigde standpunt van het toenmalige ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over het niet toetsen op additionaliteit bij extern salderen tussen private partijen en het hoofdlijnenbesluit Schiphol dat 24 juni 2022 openbaar is gemaakt?
- 12) In een uitzending van het NPO-programma Hofstad en Land van 9 september 2025¹¹ en in een publicatie van Follow The Money van 17 september 2025 met de titel ‘Weer een jaar gewonnen: ondanks geschrapte vergunning blijft Schiphol stikstof uitstoten’¹² gaf de minister van Infrastructuur en Waterstaat aan dat de ‘papierwinkel’ voor Lelystad Airport bijna op orde is en wordt de verwachting uitgesproken dat Lelystad Airport dit jaar nog kan worden geopend. Wordt dan ook verwacht dat er voor het einde van dit jaar een natuurvergunning is voor Lelystad voor civiel gebruik? Kan worden uitgesloten dat Lelystad Airport voor civiel gebruik geopend kan worden zonder dat volledig en onvoorwaardelijk aan het additionaliteitsbeginsel wordt voldaan? Kan de regering garanderen dat voor Lelystad Airport niet opnieuw een juridisch kwetsbare vergunning verleend wordt die later geen stand blijkt te kunnen houden? Zo nee, waarom niet?
- 13) Deelt de regering de mening van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en de PvdD inhoudende dat de regels voor additionaliteit ertoe leiden dat een natuurvergunning voor Lelystad Airport pas verleend kan worden wanneer Schiphol een onherroepelijke natuurvergunning heeft verkregen en de gehele exploitatie van Schiphol binnen de vigerende wetgeving is gebracht? Immers,

¹⁰ Kamerstukken I 2024/25, 31 936, BS, p. 9.

¹¹ Raadpleegbaar via: https://npo.nl/start/serie/hofstad-land/seizoen-2/hofstad-land_23/afspelen.

¹² Raadpleegbaar via: https://www.ftm.nl/artikelen/weer-een-jaar-gewonnen-ondanks-geschrapte-vergunning-blijft-schiphol-stikstof-uitstoten?utm_medium=social&utm_campaign=sharebuttonleden&utm_source=mail&share=RdwCWKp9iEVXsDxiv9%2Fg0wFcQLRrajSbsvXAnFhIAMpBYUAJcp8z11Cty40r4t0%3D.

de luchthavens raken aan een aantal dezelfde Natura2000-gebieden. Zo nee, waarom niet? Zo ja, wat betekent dit voor de opening van Lelystad Airport?

- 14) Eerder is aangegeven dat er bij het gedogen van Schiphol geen risico bestaat op het makkelijker gedogen van andere bedrijven omdat de situatie zeer specifiek was. Echter, in de zomer van 2025 heeft de regering voorgesteld om 3.000 PAS-melders nog eens drie jaar te gedogen, terwijl er geen enkel zicht is op legalisatie van de meeste van deze bedrijven. Kan de regering aangeven bij hoeveel bedrijven er in totaal in Nederland op dit moment sprake is van gedogen in relatie tot een natuurvergunning?

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat / Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening ziet met belangstelling uit naar uw reactie en ontvangt deze graag binnen **vier weken** na dagtekening van deze brief.

R. Lieveense

Voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat /
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN LANDBOUW, VISSERIJ, VOEDSELZEKERHEID EN NATUUR

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 december 2025

Naar aanleiding van mijn antwoorden van 9 september 2025 over het Besluit tot wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit (LVB) Schiphol – welke vragen feitelijk betrekking hebben op de vernietiging van de natuurvergunning voor Schiphol – hebben de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en van de PvdD van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat/Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening een aantal vervolgvragen gesteld (ingezonden 14 oktober 2025, kenmerk 178495).

Hierbij doe ik u de antwoorden toekomen.

Jean Rummenie

Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

1

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en de PvdD verwijzen naar uw brief aan de Tweede Kamer van 4 juni 2025 over de beroepen tegen de natuurvergunning voor de exploitatie van Luchthaven Schiphol, waarin het volgende wordt aangegeven; *"Ik zal uw Kamer zo spoedig mogelijk informeren over de verdere procedure naar aanleiding van deze uitspraken."* Deze leden vragen de regering wanneer deze informatie concreet wordt verwacht.

Antwoord

In mijn eerdere antwoorden van 9 september jl. (antwoord op vraag 1) heb ik reeds verwezen naar mijn Kamerbrief van 11 juli jl.¹³ over de vervolgstappen naar aanleiding van de vernietiging van de natuurvergunning. In die brief heb ik aangegeven dat de uitspraak betekent dat ik een nieuw besluit op de aanvraag van Schiphol moet nemen en daarbij de overwegingen van de rechtbank in acht zal moeten nemen. Om te kunnen voldoen aan het additionaliteitsvereiste zal een verder uitgewerkt pakket aan maatregelen moeten worden vastgesteld. Om de vraag te beantwoorden hoe ver die maatregelen precies moeten reiken, is nog nader ecologisch onderzoek nodig. Een antwoord geven op de vraag waaruit de "andere of aanvullende maatregelen" gaan bestaan en wanneer die er zijn, is op dit moment dan ook niet mogelijk.

In die brief heb ik tevens aangegeven dat het kabinet heeft besloten om hoger beroep in te stellen tegen de uitspraak van de Rechtbank Den Haag. De uitspraken van 18 december 2024 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, waarnaar de rechtbank heeft verwezen, hebben namelijk vergaande implicaties. De belangrijkste grond voor het hoger beroep zit in de toepassing van het additionaliteitsvereiste op het voortzetten van de referentiesituatie. Daarnaast ziet het hoger beroep ook op de inhoud van die toets. Ik verwijs verder naar voornoemde brief van 11 juli jl.

2

Wat is het oordeel van de regering over het gegeven dat Schiphol nu al vier maanden op illegale wijze functioneert, nu er naar schatting zo'n 170.000 vluchten zijn vertrokken die in strijd zijn met de geldende wetgeving ter bescherming van mens, leefmilieu en natuur?

Antwoord

Totdat er een nieuw besluit op de vergunningaanvraag ligt, wordt Schiphol geëxploiteerd in strijd met de natuurvergunningplicht uit de Omgevingswet (voorheen Wet natuurbescherming), zie ook mijn Kamerbrief van 4 juni jl.

Bij het ontbreken van een rechtsgeldige natuurvergunning, is er sprake van een overtreding. Er geldt in dat geval een beginselplicht tot handhaving. Van handhaving kan ik alleen afzien indien handhaving onevenredig zou zijn bij een afweging tussen het natuurbelang versus het brede maatschappelijke en economische belang dat de luchthaven dient. Schiphol is een luchthaven van (inter)nationale betekenis. Daar staat tegenover dat Nederlandse Natura 2000-gebieden kampen met overbelasting door stikstofdepositie. Die twee belangen moeten tegen elkaar worden afgewogen.

Volledigheidshalve wordt hierbij opgemerkt dat Schiphol alle effecten bij 500.000 vliegtuigbewegingen heeft gemitigeerd. Echter, zoals bekend heeft de Rechtbank Den

¹³ TK 2024-2025, 29665, nr. 572.

Haag de natuurvergunning vernietigd omdat voor de mitigerende maatregelen niet aan het additionaliteitsvereiste wordt voldaan.

3

Is de regering bereid om de juridische onderbouwing en beleidsnota aan te leveren waaruit blijkt op welke wijze na de uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 4 juni 2025 – in de beroepen van Coöperatie Mobilisation for the Environment (MOB) en anderen tegen de natuurvergunning voor de exploitatie van Luchthaven Schiphol – is geredeneerd bij het doorlopen van de criteria voor gedogen zoals is vastgelegd in de kabinetsnota 'Grenzen aan gedogen' na 4 juni jl.?

Antwoord

De criteria voor gedogen zoals vastgelegd in de kabinetsnota 'Grenzen aan gedogen' zijn tot op heden nog niet expliciet doorlopen. De wijze waarop aan deze criteria invulling wordt gegeven, wordt in een eventueel te nemen gedoogbesluit kenbaar gemaakt.

4

Kan de regering deze leden aangeven op welke wijze de verschillende belangen daarin zijn gewogen, waaronder ook het belang van de natuur en het belang van de omwonenden?

Antwoord

Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 2 en 3 moeten in het kader van handhaving (en een eventueel gedoogbesluit) de belangen van de natuur en de belangen die de luchthaven dient, tegen elkaar te worden afgewogen. Het belang van omwonenden speelt in relatie tot de natuurvergunning overigens enkel een rol voor zover de belangen van de omwonenden direct verweven zijn met de (natuur)belangen die de Omgevingswet met betrekking tot een Natura 2000-activiteit, beoogt te beschermen.

5

Welke mogelijkheden worden gezien teneinde het rechtsvacuüm zo spoedig mogelijk te herstellen? Deelt de regering de mening van genoemde leden dat het wellicht de snelste manier is om gewoon te gaan handhaven? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Zoals aangegeven in de kamerbrief van 4 juni jl. wordt Schiphol thans geëxploiteerd in strijd met de natuurvergunningplicht uit de Omgevingswet. Dat laat onverlet dat er in het kader van de "beginselplicht tot handhaving" een belangenafweging dient plaats te vinden. Voor wat betreft het herstellen van het rechtsvacuüm gaat het niet om de 'snelste manier', maar om de meest zorgvuldige. Zie ook het antwoord op vraag 3.

6

Welke maatregelen gaat de regering concreet nemen om in de tussenliggende periode ervoor te zorgen dat Schiphol zich wél aan de wettelijke bepalingen houdt? En hoe verhoudt zo'n tussenliggende periode zich tot de uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 22 januari 2025 (de Greenpeace-zaak) inhoudende dat de Staat de wettelijke stikstofdoelen in 2030 moet halen en voorrang moet verlenen aan het onder de grenswaarde brengen van de stikstofdepositie op de urgente gebieden, waartoe een groot aantal gebieden die door Schiphol geraakt worden, behoren?

Antwoord

Zie antwoord op vragen 3, 4 en 5.

Voor zover wordt gesteld dat het niet handhaven zich niet verhoudt tot de Greenpeace-uitspraak, wordt opgemerkt dat de rechter in die (civiele) uitspraak heeft geoordeeld dat de Staat onrechtmatig handelt door de verslechtering van de stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden in strijd met artikel 6, lid 2, Habitatrichtlijn niet tijdig te stoppen. Uit die uitspraak volgt niet dat er – bestuursrechtelijk – per definitie geen ruimte zou zijn voor het afzien van handhaving dan wel het tijdelijk (expliciet) gedogen van een situatie in strijd met artikel 6, lid 3, Habitatrichtlijn, totdat het kabinet voldoende maatregelen heeft getroffen, zodat (weer) aan het additionaliteitsvereiste kan worden voldaan.

7

Deelt de regering de conclusie van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en de PvdD inhoudende dat volgens de jurisprudentie inzake gedogen van het Hof van Justitie sprake moet zijn van buitengewone disproportionaliteit of schrijnende, evidente onevenredigheid en dat de situatie zo kort mogelijk moet zijn? Voldoet naar mening van de regering de situatie van Schiphol aan deze voorwaarden, aangezien (i) tot aan september 2023 is gedoogd dat de luchthaven opereert zonder natuurvergunning; (ii) daarna een kwetsbare natuurvergunning is verleend waarbij het er sterk op lijkt dat dit gebeurde om tijd te winnen; (iii) vervolgens deze natuurvergunning bij eerste gelegenheid door de rechter is vernietigd en (iv) er vier maanden na de voormelde uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 4 juni 2025 geen enkel concreet plan ligt en vooralsnog onduidelijk is hoe het ontstane rechtvacuüm hersteld gaat worden en in plaats daarvan wordt aangestuurd op nieuw (tijdrovend) ecologisch onderzoek?

Antwoord

Ik verwijs naar de antwoorden op vraag 3, 4 en 5. Volgens de kabinetsnota 'Grenzen aan gedogen' dient het gedogen inderdaad beperkt te zijn in tijd. Volgens die nota is gedogen slechts aanvaardbaar zolang en voor zover zich een van de betreffende uitzonderingssituaties voordoet (handhaving zou leiden tot aperte onbillijkheden, het achterliggende belang is evident beter gediend met gedogen en/of een zwaarwegend belang rechtvaardigt gedogen). Zodra gedogen niet langer aangewezen is, moet alsnog tot handhaving worden overgegaan. Bij besluitvorming over handhaving of gedogen neem ik deze voorwaarden in acht. Of dat rechtmatig gebeurt, is aan de rechter.

8

De leden van genoemde fracties lezen in de aan de orde zijnde brief dat de regering in antwoord op de eerder door hen gestelde vraag 3 een deel van de uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 4 juni 2025 citeert. Op welke manier moet uit dit citaat blijken dat de rechtbank concludeert dat het niet voldoen aan de regels voor extern salderen verklaarbaar zou zijn? Kan heel concreet en navolgbaar stap voor stap worden aangegeven op welke wijze de beschikking van de rechtbank de bewering over verklaarbaarheid rechtvaardigt? Zo nee, erkent de regering dat de bewering uit de Kamerbrief over bedoelde uitspraak van de rechtbank onjuist was? En zo ja hoe zit het dan wel?

Antwoord

In eerdergenoemde vraag 3 werd de regering gevraagd aan te geven waar in de uitspraak, of het persbericht over de uitspraak, de rechtbank concludeert dat het niet voldoen aan de regels voor extern salderen verklaarbaar zou zijn. De formulering 'verklaarbaar' uit de Kamerbrief van 4 juni komt uit een [citaat uit het persbericht van de rechtbank](#).

'Bij het wegstrepen van stikstofneerslag van de aangevraagde situatie tegen de stikstofneerslag vanwege de bestaande rechten (intern salderen) heeft de

minister echter niet onderzocht of eventuele stikstofwinst niet eerst naar natuurherstel moet gaan voordat die voor Schiphol kan worden ingezet (additionaliteitsvereiste). De minister had moeten motiveren dat al voldoende maatregelen zijn getroffen om te verzekeren dat kwetsbare natuurgebieden behouden blijven of om te voorkomen dat ze verder verslechteren. Dat dat niet is gebeurd is verklaarbaar, omdat dit vereiste geldt sinds de uitspraken van 18 december 2024. Het had echter wel (alsnog) gedaan moeten worden. Dat het niet is gedaan, is een gebrek in het besluit.'

Voor wat betreft het extern salderen geldt hetzelfde. Additionaliteit voor extern salderen kan sinds de Afdelingsuitspraken van 18 december 2024 voor Natura 2000-gebieden waar verslechtering dreigt, niet langer worden onderbouwd met het enkel aannemelijk maken van een blijvende daling van stikstofdepositie; er moet worden gemotiveerd dat daarmee wordt voorzien in de voor de betrokken Natura 2000-gebieden noodzakelijke daling binnen een afzienbare termijn.

Dit volgt ook uit r.o. 92.2 van de uitspraak van de rechtbank van 4 juni 2025, waar de rechtbank voor de inhoudelijke eisen die aan additionaliteit worden gesteld, verwijst naar de uitspraken van 18 december 2024. U zie ook het [persbericht](#) van de Raad van State naar aanleiding van de 18 december- uitspraken waarin ook staat dat de mogelijkheden voor extern salderen als gevolg van de wijziging van de rechtspraak naar verwachting beperkter zijn dan voorheen.

9

Is de regering bereid om opnieuw antwoord te geven op de eerder door deze leden gestelde vraag 3 inhoudende waaruit blijkt dat de rechtbank concludeerde dat het niet voldoen aan de regels voor extern salderen verklaarbaar zou zijn?

Antwoord

Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 8 komt de formulering 'verklaarbaar' uit [het persbericht van de rechtbank](#). Hoewel deze passage gaat over het van toepassing zijn van het additionaliteitsvereiste op het intern salderen, kunnen de overwegingen voor wat betreft de inhoud van deze toets van overeenkomstige toepassing worden geacht op het extern salderen.

10

In de aan de orde zijnde brief wordt bij de beantwoording van de eerder door de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en de PvdD gestelde vraag 5 door de regering geantwoord alsof er om een toelichting is gevraagd op de 'nota additionaliteit' van juni 2022 en wordt naar eerdere communicatie van uw ambtsvoorganger verwezen. Genoemde leden stelden echter een vraag naar de reden waarom het standpunt plots was veranderd tussen 10 juni 2022 en 1 juli 2022, wat deze wijziging in detail inhoudt en op welke wijze dit gewijzigde standpunt indertijd juridisch onderbouwd werd. Dit gelet op het gegeven dat de regering tot 10 juni 2022 expliciet van mening was dat additionaliteit wel van toepassing is bij extern salderen tussen private partijen. Deze leden merken op dat jurisprudentie die zich volgens de regering *nog moest uitkristalliseren* in die drie weken niet ineens is veranderd. Verder is het volgende onderdeel van de beantwoording "*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.*" volgens deze leden tot aan 1 juni 2022 aantoonbaar onjuist, zoals volgt uit de door de regering bevestigde citaten. Dit is juist het nieuwe standpunt en het resultaat van de draai op additionaliteit. Waarbij het ministerie bovendien wist dat

dit nieuwe standpunt juridisch zeer kwetsbaar was. De leden van de fracties van Groen-Links-PvdA en de PvdD verzoeken de regering om alsnog de door deze leden gestelde oorspronkelijk vraag 5 te beantwoorden.

Antwoord

Anders dan de vraag suggereert is het standpunt niet plots veranderd tussen 10 juni 2022 en 1 juli 2022. Zoals aangegeven in het antwoord op uw eerdere vraag 5 was de jurisprudentie hierover nog niet uitgekristalliseerd. Dat betekent dat voor 1 juli al de nodige discussie bestond omtrent de vraag of bij extern salderen tussen private partijen wel of niet aan additionaliteit moet worden getoetst. Niettemin is tot 10 juni 2022 binnen mijn ministerie het standpunt aangehouden dat dit wel moet. In de nota additionaliteit van medio juni 2022 is echter het (nieuwe) standpunt ingenomen dat bij extern salderen niet (meer) aan additionaliteit hoeft te worden getoetst. Voor de goede orde, het citaat in uw vraag ziet dus - inderdaad, zoals u zelf ook opmerkt - op het nieuwe standpunt zoals vastgelegd in de nota additionaliteit van medio juni 2022.

Zoals gezegd, dit standpunt is niet 'plotsklaps' van de ene op de andere dag gewijzigd. Dat is een proces dat uiteraard al langer gaande is en op enig moment zijn beslag krijgt in een nota en een besluit daarover.

11

Kan de regering een overzicht verschaffen van alle andere door het toenmalige ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en het huidige ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur als bevoegd gezag verleende vergunningen die na 1 juni 2022 zijn afgegeven en waarbij gebruik is gemaakt van extern salderen tussen private partijen? En in het geval deze er niet zijn, kan de regering dat reflecteren op het door haar gegeven antwoord op de eerder door deze leden gestelde vraag 7 waarbij gesteld wordt dat er geen relatie bestaat tussen het gewijzigde standpunt van het toenmalige ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over het niet toetsen op additionaliteit bij extern salderen tussen private partijen en het hoofdlijnenbesluit Schiphol dat 24 juni 2022 openbaar is gemaakt?

Antwoord

De verklaring van geen bedenkingen d.d. 12 juli 2023 voor gaswinning ten noorden van Schiermonnikoog is verleend met toepassing van extern salderen waarbij niet aan additionaliteit is getoetst. Voor dit project op de Noordzee heeft later nog een herstelbesluit met toetsing van een ecologische beoordeling plaatsgevonden. Ook het ontwerp-besluit voor gaswinning Wapse was gebaseerd op een passende beoordeling waarbij extern salderen is toegepast. Hierbij was niet aan additionaliteit getoetst. Na de Rendac-uitspraak heeft aanvrager gekozen alsnog een ecologische beoordeling te leveren waarin zonder extern salderen significant negatieve effecten zijn uitgesloten. Op basis van deze ecologische beoordeling is de vergunning verleend.

12

In een uitzending van het NPO-programma Hofstad en Land van 9 september 2025 en in een publicatie van Follow The Money van 17 september 2025 met de titel 'Weer een jaar gewonnen: ondanks geschrapte vergunning blijft Schiphol stikstof uitstoten' gaf de minister van Infrastructuur en Waterstaat aan dat de 'papierwinkel' voor Lelystad Airport bijna op orde is en wordt de verwachting uitgesproken dat Lelystad Airport dit jaar nog kan worden geopend. Wordt dan ook verwacht dat er voor het einde van dit jaar een natuurvergunning is voor Lelystad voor civiel gebruik? Kan worden uitgesloten dat Lelystad Airport voor civiel gebruik geopend kan worden zonder dat volledig en onvoorwaardelijk aan het additionaliteitsbeginsel wordt voldaan? Kan de regering garanderen dat voor Lelystad Airport niet opnieuw een juridisch kwetsbare

vergunning verleend wordt die later geen stand blijkt te kunnen houden? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

De aanvraag van de natuurvergunning voor Lelystad Airport is, zoals de minister van Infrastructuur en Waterstaat aangeeft, nagenoeg volledig. Er dienen door Lelystad Airport nog aanvullende gegevens te worden aangeleverd. Hieronder vallen ook gegevens die betrekking hebben op het aspect stikstof. Als deze gegevens binnen zijn, zullen deze nader worden bestudeerd en zal worden gekeken of de natuurvergunning kan worden verleend, waarbij ook aan het additionaliteitsbeginsel zal worden getoetst. Een uitspraak doen over het moment waarop de natuurvergunning voor Lelystad Airport kan worden verleend, is op dit moment nog niet mogelijk. Voor elke natuurvergunning geldt dat dient te worden voldaan aan de op dat moment geldende wet- en regelgeving en de op dat moment geldende jurisprudentie. Het voorgaande laat onverlet dat het mogelijk is dat er hangende een eventueel beroep nieuwe jurisprudentie van de hoogste bestuursrechter komt die maakt dat een vergunning niet in stand kan blijven. Het is dus mogelijk dat een rechter over bepaalde aspecten anders oordeelt dan het bevoegd gezag heeft gedaan.

13

Deelt de regering de mening van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en de PvdD inhoudende dat de regels voor additionaliteit ertoe leiden dat een natuurvergunning voor Lelystad Airport pas verleend kan worden wanneer Schiphol een onherroepelijke natuurvergunning heeft verkregen en de gehele exploitatie van Schiphol binnen de vigerende wetgeving is gebracht? Immers, de luchthavens raken aan een aantal dezelfde Natura2000-gebieden. Zo nee, waarom niet? Zo ja, wat betekent dit voor de opening van Lelystad Airport?

Antwoord

Additionaliteit dient op gebiedsniveau te worden beoordeeld. Bij Lelystad Airport zijn de volgende vijf Natura 2000-gebieden in beeld waarbij aan additionaliteit moet worden getoetst: Rijntakken en Veluwe, Botshol, Naardermeer, en Oostelijke Vechtplassen. Voor Schiphol is sprake van achttien Natura 2000-gebieden waarvoor de effecten intern en extern zijn gemitigeerd, waaronder ook de gebieden Botshol, Naardermeer, en Oostelijke Vechtplassen. Voor die gebieden is dus sprake van een overlap. Omdat het bij Schiphol om veel meer gebieden gaat dan bij Lelystad is het in beginsel niet uitgesloten dat additionaliteit bij Lelystad eenvoudiger onderbouwd kan worden dan bij Schiphol.

14

Eerder is aangegeven dat er bij het gedogen van Schiphol geen risico bestaat op het makkelijker gedogen van andere bedrijven omdat de situatie zeer specifiek was. Echter, in de zomer van 2025 heeft de regering voorgesteld om 3.000 PAS-melders nog eens drie jaar te gedogen, terwijl er geen enkel zicht is op legalisatie van de meeste van deze bedrijven. Kan de regering aangeven bij hoeveel bedrijven er in totaal in Nederland op dit moment sprake is van gedogen in relatie tot een natuurvergunning?

Antwoord

Thans is er een legalisatieopdracht voor de PAS-projecten. Er hebben zich tussen 2.500-3.000 PAS-melders aangemeld voor het legalisatieprogramma. Hoewel bekend is dat er nog andere situaties zijn waarin er nog geen natuurvergunning is verleend voor vergunningplichtige activiteiten, is er geen zicht op de aantallen daarvan. Het is bekend dat er in ieder geval bedrijven zijn die tussen 2020 en 2025 gebruik hebben gemaakt van intern salderen zonder natuurvergunning. Voor deze situaties

heeft de Raad van State in de uitspraken van 18 december 2024 een termijn tot 1 januari 2030 gegeven, waarbinnen van handhaving kan worden afgezien. Om hoeveel bedrijven dat gaat is niet bekend.